

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**SUOMEN OSALLISTUMINEN KRIISINHALLINTAAN - KONSEPTI
PUOLUSTUSVOIMIEN NÄKÖKULMASTA**

Diplomityö

Majuri
Juha Kylä-Harakka

Yleisesikuntaupseerikurssi
53
Maasotalinja

Heinäkuu 2007

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 53	Linja Maasotalinja
Tekijä Majuri Juha Kylä-Harakka	
Tutkimustyön nimi SUOMEN OSALLISTUMINEN KRIISINHALLINTAAN - KONSEPTI PUOLUSTUSVOIMIEN NÄKÖKULMASTA	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MpKK:n kirjasto)
Aika Heinäkuu 2007	Tekstisivuja 95 Liitesivuja 38
TIIVISTELMÄ <p>Maailma on viime vuosina muuttunut nopeaan tahtiin. Neuvostoliiton hajoaminen, Euroopan Unionin voimistuva asema, Euroopan integraatio, Pohjois-Atlantin liiton laajeneminen, globalisaatio ja terrorismin lisääntyminen ovat vaikuttaneet maailman kriiseihin. Kriisit ovat yhä useammin valtioiden sisäisiä, kun ne vielä viisitoista vuotta sitten olivat pääosin valtioiden välisiä.</p> <p>Maapallon eri alueiden eriarvoisuus ja vuosisataiset ristiriidat heijastuvat kehittyvässä maailmassa yhä laajemmalle. Samaan aikaan Eurooppa on rauhallisempi kuin koskaan, eikä sodanuhkaa sen alueella ole olemassa. Maailmalla on koko ajan kymmeniä käynnissä olevia aseellisia konflikteja. Konfliktien seurauksena pakolaiset, turvattomuus, terrorismi ja kansainvälinen rikollisuus ulottavat vaikutustaan koko maailmaan.</p> <p>Kehittyneiden maiden toimintamalliksi on muodostunut kriisikeskuksiin vaikuttaminen niiden syntysijoilla. Tällä pyritään estämään kriisien heijastevaikutukset. Kriisinhallinnan toiminta-alueeksi onkin muodostunut koko maailma. Yksikään kehittynyt valtio ei voi jättäytyä sivuun kriisinhallinnasta.</p>	

Suomi on voimakkaasti mukana kriisinhallintatoiminnassa. Vanhana, tunnettuna rauhanturvaajana Suomi on ottanut mittavia askeleita rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan aloittamalla ensin rauhankumppanuusmaana yhteistoiminnan NATO:n kanssa ja sitten eurooppalaisen yhteistyön Euroopan Unionin taisteluosastoihin liittyen.

Tutkimustyössä selvitetään kriisinhallinnan keskeisiä kokonaisuuksia puolustusvoimien näkökulmasta. Tutkimustyön tavoitteena on selvittää, onko Suomessa ollut kansallista kriisinhallintakonseptia eri kriisinhallintaoperaatioihin valmistautumista, varustamista, kouluttamista ja operatiivista toimintaa varten. Samalla selvitetään tarve konseptin kehittämiseen ja puolustusvoimien näkökulma tarpeeseen.

Edelliseen liittyen tutkimustyössä on tarkoitus selvittää, missä määrin kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin valmistautuminen tukee kansallista puolustusta.

Tutkimustyössä keskitytään kriisinhallintatoimien käsittelyyn puolustusvoimien näkökulmasta. Poliittista päätöksentekoprosessia tai puolustus- ja ulkoministeriön toimintoja ei tutkita. Niiden perusteet kuitenkin selvitetään tutkimustyössä pääpiirtein, koska kokonaisuuden ymmärtäminen on oleellista käsiteltäessä puolustusvoimien toimintoja kriisinhallinnan suoritusportaana.

AVAINSANAT

Sotilaallinen kriisinhallinta, rauhanturvaaminen, kansainvälinen toiminta, nopean toiminnan joukot

SUOMEN OSALLISTUMINEN KRIISINHALLINTAAN - KONSEPTI PUOLUSTUSVOIMIEN NÄKÖKULMASTA

1. JOHDANTO	1
2. TUTKIMUKSEN RAKENNE	
2.1 Tutkimuksen tavoite	2
2.2 Tutkimusmenetelmät	3
2.3 Tutkimuksen viitekehys	5
3. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA	
3.1 Johdanto	6
3.2 Konseptin käsitteet ja muodostamisperiaatteet	8
3.3 Poliittinen realismi	12
4. TUTKIMUSTYÖSSÄ KÄYTETTÄVÄT KÄSITTEET	
4.1 Kriisinhallinta	23
4.2 Rauhanturvaaminen	25
4.3 Konfliktinesto	27
5. LAKIPERUSTA SUOMEN OSALLISTUMISELLE KRIISINHALLINTAAN	
5.1 Laki puolustusvoimista ja puolustusvoimalaki	28
5.2 Rauhanturvaamislaki	28
5.3 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta	29
5.4 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan	32
5.5 Muut lait	32
5.6 Lakien vaikutus kriisinhallintatoimintoihin	33
6. YHDISTYNEET KANSAKUNNAT	34
6.1 Peruskirja	35
6.2 Riitojen rauhanomainen selvittely	35

6.3 Toimenpiteet rauhaa uhattaessa, rikottaessa tai hyökkäystekojen sattuessa	36
6.4 Peruskirjan velvoitteet kriisinhallintatoiminnoissa	37
7. POHJOIS-ATLANTIN LIITTO	39
8. RAUHANKUMPPANUUS	
8.1 Tie rauhankumppanuuteen	40
8.2 Rauhankumppanuus ja kriisinhallinta	41
9. EUROOPAN UNIONI	42
10. MUUT SOPIMUKSET	
10.1 Joukkojen asemaa koskevat sopimukset	46
10.2 Yhteistoimintamuistiot	47
10.3 Tekniset sopimukset	47
11. KANSALLINEN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI	48
12. SUOMALAINEN RAUHANTURVAAMINEN JA KRIISINHALLINTA	
12.1 Rauhanturvaamistoiminta alkaa	50
12.2 Kokonaisvaltainen rauhanturvaaminen	54
12.3 Entisen Jugoslavian alueen konfliktit	56
12.4 NATO - operaatiot	58
12.5 Paluu rauhanturvaamiseen	60
12.6 Liittoumana koalitio	60
12.7 Euroopan Unionin kriisinhallinta	61
12.8 Euroopan Unionin nopean toiminnan joukot	61
13. KRIISINHALLINTAKOULUTUKSEN JA -VALMIUDEN KEHITTYMINEN	
13.1 Perinteisen rauhanturvaamisen aikakausi	65
13.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan aikakausi	66
13.3 Suomi - rauhanturvaamisen suurvalta?	71

14. KANSALLISET JOHTOSUHTEET

14.1 Puolustusministeriön johdossa	73
14.2 Toiminta siirtyy puolustusvoimille	74
14.3 Johtosuhteiden tarkentaminen	74
14.4 Uuden johtamis- ja hallintojärjestelmän käyttöönotto	75

15. KRIISINHALLINTAKONSEPTIN NYKYTILA

– YHTEENVETO DELFOI-HAASTATTELUISTA

15.1 Konsepti	77
15.2 Tehtävätyypit ja keskittyminen	78
15.3 Poliittisen tahdon merkitys	78
15.4 Talous	79
15.5 Kotimaan puolustuksen ja kv-toiminnan yhteensovittaminen	79
15.6 Suomen asema kansainvälisissä yhteisöissä	79
15.7 Lakiperustan kattavuus	79
15.8 Kriisinhallinnan vaikutus kansalliseen puolustukseen	80
15.9 Kotimaan johtosuhteet	81
15.10 Materiaalihallinto	81
15.11 Kriisinhallintakoulutus	82
15.12 Kontribuution määrittäminen eri operaatioihin	82

16. SUOMALAISEN KRIISINHALLINNAN TULEVAISUUS

– JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESIITYS KONSEPTIKSI

17. TUTKIMUSTYÖSSÄ KÄYTETYT LÄHTEET

17.1 Julkaistut lähteet	89
17.2 Kirjallisuus	90
17.3 Lakiperusta	91
17.4 Internet-lähteet	92
17.5 Julkaisemattomat lähteet	95

LIITTEET	Liite 1:	DELFOI-tutkimuksen saatekirje	2 sivua
	Liite 2:	DELFOI-tutkimuksen kyselylomake	3 sivua
	Liite 3:	Yhteenveto DELFOI-tutkimuksen vastauksista	33 sivua

SUOMEN OSALLISTUMINEN KRIISINHALLINTAAN - KONSEPTI PUOLUSTUSVOIMIEN NÄKÖKULMASTA

1. JOHDANTO

Maailma on viime vuosina muuttunut nopeaan tahtiin. Neuvostoliiton hajoaminen, Euroopan Unionin voimistuva asema, Euroopan integraatio, Pohjois-Atlantin liiton laajeneminen, globalisaatio ja terrorismin lisääntyminen ovat vaikuttaneet maailman kriiseihin. Kriisit ovat yhä useammin valtioiden sisäisiä, kun ne vielä runsaat viisitoista vuotta sitten olivat pääosin valtioiden välisiä.

Maapallon eri alueiden eriarvoisuus ja vuosisataiset ristiriidat heijastuvat kehittyvässä maailmassa yhä laajemmalle. Samaan aikaan Eurooppa on rauhallisempi kuin koskaan. Sodanuhkaa Euroopan alueella ei ole olemassa. Maailmalla on kuitenkin koko ajan kymmeniä käynnissä olevia aseellisia konflikteja. Konfliktien seurauksena pakolaiset, turvattomuus, terrorismi ja kansainvälinen rikollisuus ulottavat vaikutustaan myös muuten rauhallisille alueille.

Kehittyneiden maiden toimintamalliksi on muodostunut kriisikeskuksiin vaikuttaminen niiden syntysijoilla. Tällä pyritään estämään kriisien heijastevaikutukset omaan maahan. Seurauksena kriisinhallinnan toiminta-alueeksi on muodostunut koko maailma. Kansainvälisen yhteisön vaatimusten ja oman turvallisuutensa vuoksi yksikään kehittynyt valtio ei voi jättäytyä sivuun kriisinhallintatoiminnasta.

Myös Suomi on voimakkaasti mukana kriisinhallintatoiminnassa. Vanhana, tunnettu-
na rauhanturvaajana Suomi on ottanut mittavia askeleita rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan aloittamalla ensin rauhankumppanuusmaana yhteistoiminnan NATO:n kanssa ja nyt tiiviin eurooppalaisen kriisinhallintayhteistyön.

2. TUTKIMUKSEN RAKENNE

2.1 Tutkimuksen tavoite

Kriisinhallinnalla tulee tulevaisuudessa olemaan nykyistä suurempi ja keskeisempi osa puolustusvoimien toiminnassa. Tämän vuoksi tutkimustyössä selvitetään kriisinhallinnan keskeisiä kokonaisuuksia puolustusvoimien näkökulmasta. Tutkimustyön tavoitteena on selvittää, onko Suomessa ollut kansallista kriisinhallintakonseptia eri kriisinhallintaoperaatioihin valmistautumista, varustamista, kouluttamista ja operatiivista toimintaa varten. Samalla selvitetään tarve konseptin kehittämiseen ja puolustusvoimien näkökulma tarpeeseen.

Suomi on osallistunut kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin vuodesta 1956 lähtien. Suomalaisen rauhanturvaamisen historian ajan osallistuminen operaatioihin on ollut jäsentymätöntä ja on perustunut aina aikansa kansainväliseen poliittiseen tilanteeseen ja kansainvälisten yhteisöjen tarpeeseen. Joukkojen kontribuutio, vahvuus ja tehtävät on jokaista operaatiota varten räätälöity erikseen. Tutkimustyössä esitetäänkin kysymys, onko Suomella missään vaiheessa ollut konseptia kansainvälisiin operaatioihin osallistumisesta.

Aihetta ei aiemmin ole tutkittu tästä lähestymissuunnasta. Syy aiheen tutkimattomuuteen saattaa olla aiheen tuoreus. Aiemmin rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävät olivat kokonaisuudessaan puolustusministeriön johdossa olevaa toimintaa, jonka käytännön toteuttajana toimi puolustusministeriön ohjauksessa ja johdossa YKK-koulutuskeskus¹. Puolustusvoimien organisaatiouudistusten sekä johtamis- ja hallintojärjestelmän rationalisoinnin seurauksena vuodesta 2001 alkaen puolustusministeriö edelleen johtaa kansainvälistä toimintaa, mutta toteuttajana toimii puolustusvoimat.

Tutkimusaihe on kansainvälistyvässä maailmassa erittäin ajankohtainen. Valtioiden välisen ja valtioiden sisäisten konfliktien määrä on edelleen korkea. Turvallisuustilanteen parantumista tai konfliktien vähenemistä ei ole tulevaisuudessakaan näköpiirissä.

¹ YKKOULK, sijoituspaikka oli Niinisalossa.

Suomi on Euroopan Unionin integraation, yhteisen eurooppalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja Pohjois-Atlantin liiton rauhankumppanuuden myötä poliittisesti entistä sitoutuneempi osallistumaan kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan. Suomi on pyrkinyt säilyttämään aktiivisen roolin myös Yhdistyneiden Kansakuntien toiminnassa.²

Tutkimustyön tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä on ja mitä on ollut kansallinen kriisinhallinta ja mitä siihen sisältyy?
2. Miten Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan voidaan ja täytyy kehittää?
3. Mikä on puolustusvoimien näkökulma Suomen kansallisen kriisinhallintatehtäviin osallistumisen konseptin kehittämiseen ja millaisen konseptin Suomi tarvitsisi osallistumista varten?

Lisäksi tutkimustyön tavoitteena on esittää keskeiset suuret kokonaisuudet konseptin sisällöksi sekä kuvata niiden ydinkohdat.

2.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimustyössä käytetään tutkimusmenetelmänä pääasiassa systemaattista sisältöanalyysiä. Tutkittavaan aiheeseen perehdytään ensisijaisesti asiakirjojen ja dokumenttien sisällöllisen tutkimisen kautta. Aiheeseen liittyviä asiakirjoja on saatavilla rajallisesti. Perustan tutkimukselle luovat Suomen lait ja asetukset, jotka määrittävät perusteet osallistumiselle. Suomen kansainväliset sopimukset asettavat selkeät toimintalinjat toiminnalle yhdessä eurooppalaisen turvallisuuspoliittisen toimintakentän kanssa.

Tutkimuksessa käytetään myös strukturoituja asiantuntijahaastatteluita DELFOI-menetelmällä. DELFOI-tutkimusmenetelmässä asiantuntijoiksi luokitellut henkilöt toimivat ”oraakkeleina”. Menetelmä toimii erityisalan asiantuntijoiden kannanottojen keruumenetelmänä. DELFOI-menetelmää ei suoranaisesti ole rajattu määritteellä. Tutkimustarkoitus ja -aihe vaikuttavat menetelmän käyttötapaan.³

² Järjestöjen nimet lyhenteineen:

Euroopan Unioni, European Union, EU

Pohjois-Atlantin liitto, North-Atlantic Treaty, NATO

Yhdistyneet Kansakunnat, suom YK, United Nations, engl UN

NATO:n rauhankumppanuusohjelma, Partnership for Peace, PfP

³ <http://www.oph.fi/>, hakusana ”DELFOI”, haku suoritettu 7.9.2006

Tutkimustyön DELFOI-haastatteluissa asiantuntijat antoivat lausuntonsa ja käsityksensä anonyymisti. Tutkimukseen osallistuville ei kerrottu, keitä muita tutkimukseen osallistui. Anonyymiydellä pyrittiin korkeassa asemassa palvelevien virkamiesten mielipiteitä tutkittaessa, että asiantuntijat uskalsivat esittää rehellisiä ja suoria käsityksiään ja mielipiteitään.

Keskeistä DELFOI-menetelmässä on, että vastauksensa antaneet asiantuntijat voivat vapaasti muuttaa kannanottojaan. Toisistaan erillisinä toteutetuissa kahdenvälisissä riippumattomissa haastatteluissa voimakkaat mielipidejohtajat eivät voi vaikuttaa muiden mielipiteisiin. Menetelmän etuna on, että uusia ajatuksia voi esittää myös asiantuntija, jolla ei ole organisaatiossa korkeaa ja merkittävää virka-asemaa. Tutkimuksessa asiantuntijoita lähestyttiin sähköpostitse strukturoiduin kyselylomakkein. Vastaukset käsiteltiin anonyymisti luottamuksellisina.⁴

DELFOI-menetelmää varten puolustushallinnosta valittiin kuusitoista vastaajaa. Henkilöt edustavat puolustusvoimien avainosaajia kansallisen kansainvälisiin operaatioihin tähtäävän toiminnan alueelta. Henkilöillä on joko aiempaan tai nykyiseen tehtäväänsä liittyen syvälinen näkemys ja tietämys aiheesta. Pääosalla on nykyisen työtehtävänsä lisäksi kokemusta myös aiemmista tehtävistä ja kriisinhallintaoperaatioista.

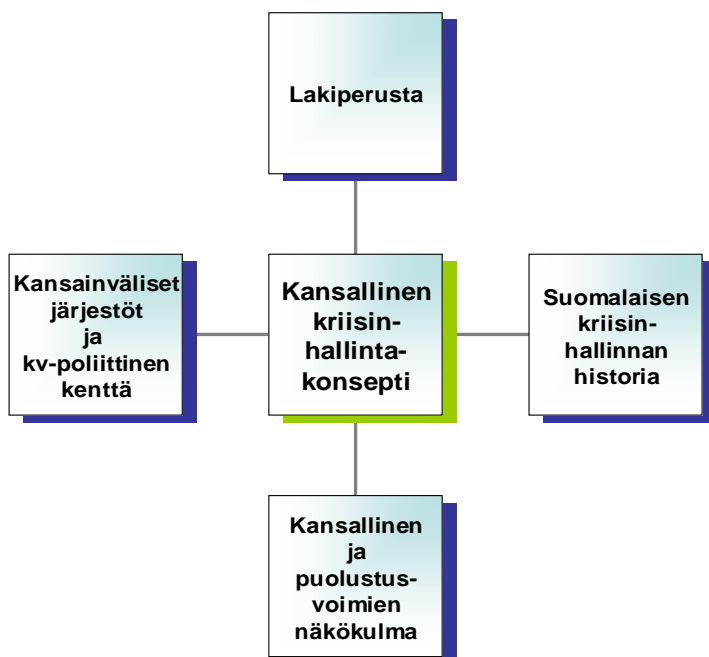
Vastaavasti osa vastaajista valittiin yleisen maanpuolustuksen tietämyksensä perusteella, vaikka näillä oli kansainvälistä kokemusta vain rajallisesti tai ei lainkaan. Järjestelyllä pyrittiin mahdollisimman laajapohjaiseen ja puolueettomaan näkemykseen.

Vastaajiksi valittiin henkilöitä Puolustusministeriöstä, Pääesikunnasta, Maavoimien esikunnasta, Läntisen maanpuolustusalueen esikunnasta, Puolustusvoimien kansainvälisestä keskuksesta sekä kansainvälisten joukkojen tuottamisesta ja perustamisesta vastaavasta Porin Prikaatista. Strukturoitu DELFOI-haastattelun kysymyslomake on liitteessä 1.

⁴ Sama

2.3 Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys on rakennettu kriisinhallintakonseptiin suoranaisesti vaikuttavien tekijöiden ja muuttujien perusteella. Viitekehys ja siihen liittyvät tekijät on esitetty kuvassa 1.



KUVA 1: Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen osa-alueet jakautuvat alakysymyksiin.

1. Lakiperusta

- laki puolustusvoimista ja puolustusvoimalaki
- rauhanturvaamislaki
- laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta
- laki siviilikriisinhallinnasta
- asevelvollisuuslaki
- muut lait

2. Suomalaisen kriisinhallinnan historia

- operaatiot verrattuna oman aikansa poliittiseen ilmastoon, lakipohjaan ja sopimuksiin
- perinteinen rauhanturvaamisen aikakausi
- sotilaallisen kriisinhallinnan aikakausi
- uuden kriisinhallinnan aikakausi

3. Kansallinen ja puolustusvoimien näkökulma

- VNS 2004: puolustusvoimien tehtävät
- kansallisen puolustuksen ja kansainvälisten tehtävien suhde
- kansallinen puolustus
- strategisen toimintaympäristön muutos
- kansallinen puolustus vai kansainväliset tehtävät
- asevelvollisuusarmeija
- kansalliset osallistumisperiaatteet
- taloudelliset resurssit

4. Kansainvälinen poliittinen kenttä, kansainväliset järjestöt ja velvoitteet

- valtiosopimukset
- Yhdistyneet Kansakunnat (YK)
- Euroopan Unioni (EU mukaan lukien ESDP)
- Euroopan Turvallisuus- ja Yhteistyöjärjestö (ETYJ)
- Pohjois-Atlantin Liitto (NATO)

3. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA

3.1 Johdanto

Kansallisen kriisinhallintakonseptin käsite on ollut suomalaisen rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatoiminnan historian ajan jäsentymätön ja jatkuvassa muutoksessa. Varsinaista määritettyä, käytettyä konseptia ei ole luotu tai käytetty.

Tutkimuksen teoreettinen pohja muodostuu poliittisen realismin näkemyksestä ja maailmankuvasta. Tutkimuksen lähtökohtana on, että Suomi on koko rauhanturvaamis- ja kriisinhallintahistoriansa ajan kaikkien muiden valtioiden tavoin aina tavoitellut itselleen joko valtapoliittista asemaa tai oman asemansa vahvistamista kansainväliseen toimintaan osallistumalla.

Historiaa tarkasteltaessa tavoiteltu loppuasetelma ei välttämättä ole ollut hahmotettavissa tapahtuma-ajankohtana. Tarkasteltaessa tapahtumia myöhemmin laajemman tietämyksen ja tosiasioiden valossa on usein helpompaa hahmottaa valtiollisiin päätöksiin liittyneitä taustavaikuttajia ja ajatusrakenteita. Tutkimus lähtee liikkeelle oletuksesta, että Suomi ei missään vaiheessa ole osallistunut kansainvälisiin sotilaallisiin operaatioihin pelkästä osallistumisen ilosta ja auttamisen halusta. Osallistumisel-

la on aina pyritty ajamaan Suomen omia päämääriä kulloinkin tavoiteltuun loppu-asetelmaan liittyen.

Tutkimustyössä keskitytään käsittelemään suomalaisten joukkojen ulkomailla tapahtuvaa kriisinhallintatoimintaa. Toimintaa varten suunniteltavien, valmisteltavien ja perustettavien joukkojen toimintakykyisinä kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin lähettämistä varten tehtävistä toiminnoista käytetään nimitystä kriisinhallintakonsepti.

Kansainvälistyvässä maailmassa kriisinhallintatoiminnoista on tullut tärkeä osa eri maiden asevoimien toimintoja. Useiden länsimaiden kansallisen strategian mukaan asevoimien päätehtävänä on osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan oman valtion rajojen ulkopuolella. Oman alueen puolustukseen ei enää panosteta. Ajattelumaailman mahdollistaa esimerkiksi valtion geopoliittinen sijainti turvallisten naapurimaiden ympäröimänä ja kuuluminen vahvaan sotilasliittoumaan, joka tuo lisäturvaa. Valtio voi päätyä samaan ajattelumaailmaan myös puolueettomuuspolitiikkansa perusteella.⁵

Poliittisen realismin vaikutus valtioiden toimintalinjojen valintaan on huomattava. Toimintalinjan valintaan vaikuttavat monet eri tekijät. Näitä voidaan johtaa poliittisen realismin periaatteiden mukaisesti valtioiden omasta valta- ja voimapolitiikan tavoittelusta.

Suomella on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi erikoislaatuinen asema maanpuolustuksellisesti. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja tähtää maan itsenäisyyden ja yhteiskunnan demokraattisten perusarvojen turvaamiseen sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Toimintalinja perustuu uskottavaan kansalliseen puolustukseen, yhteiskunnan toimivuuteen ja johdonmukaiseen ulkopoliitikkaan sekä vahvaan kansainväliseen asemaan ja aktiiviseen toimintaan EU:n jäsenenä. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeinen haaste on toimintakyvyn säilyttämi-

⁵ Ehdotus Puolustusvoimalaiksi, s 8 – 9 ja seuranta Euroopan alueen valtioiden kansallisista sotilaallisista strategioista. Seurannassa on otettu huomioon myös asevoimien tehtävät. Esimerkkeinä on käytetty:

Saksa; www.bundeswehr.de

Itävalta; www.bmlv.gv.at

Tanska; www.forsvaret.dk

Hollanti; www.landmacht.nl

Ruotsi; www.armen.mil.se

nen ja vahvistaminen toimintaympäristön muutoksessa, jossa maailmanlaajuisen kehityksen, alueellisten konfliktien ja uusien uhkien merkitys Suomen turvallisuudelle on kasvanut.”⁶

Selonteon mukaisesti Suomen geopoliittinen asema huomioiden on ymmärrettävää, että puolustusvoimien tehtävien painopiste on kansallisen puolustusvalmiuden ylläpitämisessä. Samanaikainen näkyvä toiminta eri kansainvälisten yhteisöjen kriisinhallintatoiminnoissa tukee ja edelleen luo uskottavuutta kansalliseen puolustukseen ja sen suorituskyykyyn.⁷

Tutkimustyössä on tarkoitus selvittää, missä määrin kriisinhallintatehtäviin valmistautuminen tukee kansallista puolustusta. Kansainvälisiin tehtäviin käytettävät joukot on suunniteltu käytettäväksi myös kansallisen puolustuksen tehtäviin. Niiden sotavarustamateriaali, henkilöstö, taisteluajoneuvot ja muu kalusto on ainakin suunnitelmissa sijoitettu palvelemaan kahta eri tarkoitusta. Herää kysymys, missä määrin kansainväliseen ja kansalliseen toimintaan suunniteltujen joukkojen resurssit tukevat toisiaan. Pahimmillaan eri tarkoituksiin suunnitellut joukot kilpailevat keskenään samoista resursseista. Näin tarkasteltuna kansainväliset tehtävät kuluttavat kansallisen puolustuksen resursseja.

Tutkimustyössä keskitytään kriisihallintatoimien käsittelyyn puolustusvoimien näkökulmasta. Poliittista päätöksentekoprosessia tai puolustus- ja ulkoministeriön toimintoja ei tutkita. Niiden perusteet selvitetään, koska kokonaisuuden ymmärtäminen on tärkeää käsiteltäessä puolustusvoimien toimintoja kriisinhallinnan suoritusportaana.

3.2 Konseptin käsitteet ja muodostamisperiaatteet

Kriisinhallintakonseptin kehittämistä käsiteltäessä on ensin selvitettävä, mitä konseptilla ja sen kehittämisellä tarkoitetaan. Konseptin kehittämisen lähtökohtana on toiminnan tai kehittämisen kohde. Tutkimustyössä toiminnan kohteena on Suomen ulkomailla kansainvälisissä operaatioissa toteuttama kriisinhallinta.⁸

Konseptin kehittämisessä on useimmiten lähtökohtana organisaation tehtävä ja sen toteuttaminen. Tehtävän käsite on kehittämisen kannalta vaikea. Tehtävä on staatti-

⁶ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s 5

⁷ Sama, s 5 - 6

⁸ Virkkunen, Engeström, Pihlaja, Helle: Muutoslaboratorio – Uusi tapa oppia ja kehittää työtä, s 19

nen käsite eikä huomioi muutosta tai muutoksen dynamiikkaa. Puolustusvoimien rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan perusajatus on eri aikoina säilynyt pääosin ennallaan, vaikka tehtävien toteutustavat ovat muuttuneet ja kehittyneet. Kriisinhallintaa käsiteltäessä toimintaprosessi saattaisi olla loogisempi tarkastelukokonaisuus. Prosessin käsittelyssä konseptin kehittäminen saattaa kuitenkin rajautua prosessirakenteeseen. Tällöin prosessin lopputuotos eli operaatioon keskitettävä toimintakykyinen kriisinhallintajoukko voi jäädä huomioimatta.⁹

Konseptin määrittelyssä kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia voidaan käsitellä myös lopputuotoksen eli kriisinhallintaoperaatiossa palvelevan joukon kannalta. Samalla on huomioitava joukon perustamiseen, operaatioon saattamiseen ja ylläpitämiseen liittyvät tukiprosessit.¹⁰

Terminä konsepti käsittää sekä organisaatorakenteen että toimintaperiaatteet, joilla toiminnalle asetetut vaatimukset ja tulostavoitteet pyritään toteuttamaan. Käytännössä vallitsevan konseptin eri tulostavoitteet voivat olla keskenään kilpailevia ja jopa toisensa poissulkevia.

Tällaisessa tilanteessa joudutaan turvautumaan kompromisseihin edes tyydyttävän kokonaislopputuloksen saavuttamiseksi. Kriisinhallintaoperaatioita valmisteltaessa, perustettaessa tai toiminta-alueelle keskitettäessä tämä voi tarkoittaa kompromissia esimerkiksi henkilöstörakenteen suhteen lyhyen valmisteluajan vuoksi tai vastaavasti joukon kaluston keventämisvaatimuksia ilmakuljetusten mahdollistamiseksi.¹¹

Konseptia voidaan kuvata myös erilaisten tehtävävaatimusten ja niiden suorittamiseen annettavien resurssien rajaamina toimintamalleina. Konseptin kehittämisessä ei välttämättä ole vain yhtä toimivaa toimintatapamallia, vaan useita eri toimintavaihtoehtoja ja niiden osakokonaisuuksia.¹²

Konsepti voidaan ymmärtää toiminnan eri osatekijöiden yhteensopivuudeksi. Yhteensopivuus luo toiminnalle johdonmukaisuutta ja turvaa sen tuloksellisuuden. Konseptilla pyritään sovittamaan toimintaan kohdistuvat erisuuntaiset vaatimukset. Kriisinhallintakonseptissa tuotoksen käyttöarvo muodostuu kotimaisen poliittisen ja ta-

⁹ Virkkunen, Engeström, Pihlaja, Helle: Muutoslaboratorio – Uusi tapa oppia ja kehittää työtä, s 19

¹⁰ <http://www.muutoslaboratorio.fi/>

¹¹ Sama

¹² Sama

Kriisinhallintatoimintoihin osallistuvilla henkilöillä ja organisaatioilla on henkilökoh-
taisten taustojensa perusteella erilaisia näkemyksiä, kokemuksia ja ammatillisia taito-
ja. Organisaation osat tai yksittäiset henkilöt ovat omissa osatehtävissään tekemisis-
sä erilaisten organisaatioiden kanssa ja joutuvat vastaamaan erilaisiin toimintaan
kohdistuviin vaatimuksiin. Siksi toiminnan johdonmukaisuuden aste vaihtelee. Toi-
minta voi olla johdonmukaista ja toimintakonsepti voi olla selkeä. Erisuuntaiset pai-
neet, vaatimukset, resurssipula ja organisaation sisäiset ristiriidat voivat sekoittaa
konseptikokonaisuutta.¹⁶

Uusi konsepti syntyy aluksi poikkeamana vallitsevasta toimintaperiaatteesta. Konsep-
tin kehittyminen voi aluksi merkitä toiminnan johdonmukaisuuden heikkenemistä tila-
päisesti. Lopputuloksena voi kuitenkin olla uusi, paremmin tarpeita ja toimintaedelly-
tyksiä vastaava johdonmukainen toimintamalli.¹⁷

Ekspansiivisen oppimisen teoria selittää uuden konseptin ja osaamisen kehittymisen
dynamiikkaa ja antaa perusteet kehittymisen ohjaamiselle. Teorian mukaan toiminta-
järjestelmän kehittyminen saa voimansa toimintojen sisäisistä ja niiden välisistä toi-
minnallisista ristiriidoista. Toimintajärjestelmän ja ympäröivien toimintojen väliset risti-
riidat synnyttävät uusia kehittymistä ohjaavia voimia.¹⁸

Toiminnallisessa ristiriidassa samaan osatekijään kohdistuu muiden osatekijöiden
suunasta keskenään yhteen sopimattomia vaatimuksia. Toimintajärjestelmä muuttuu
ja kehittyy järjestelmän ja sen ulkoisien suhteiden ristiriitojen ratkaisemisen kautta
järjestelmän toimintaa muuttamalla. Myös organisaation eri toimijoiden välisten sisäi-
set konfliktit on sovittava. Samalla luodaan toimintaan sopivat uudet välineet, yh-
teistyösuhteet, työnjako ja toimintaa säätelevät säännöt eli uusi konsepti.¹⁹

Uuden konseptin kehittämisessä törmätään aikaisempiin organisaatoratkaisuihin,
välineisiin ja toimintatapamalleihin. Samalla saadaan palautetta uuden konseptin on-
gelmakohdista ja suunnittelematta jääneistä yksityiskohdista. Uusi konsepti muotou-
tuu vähitellen ja vakiintuu vasta kun ristiriidat on ratkaistu.²⁰

¹⁶ <http://www.muutoslaboratorio.fi/>

¹⁷ Sama

¹⁸ Virkkunen, Engeström, Pihlaja, Helle: Muutoslaboratorio – Uusi tapa oppia ja kehittää työtä,
s 15 – 16

¹⁹ Sama

²⁰ <http://www.muutoslaboratorio.fi/>

Edellä kuvatuilla periaatteilla kriisinhallintakonseptin muokkaamista käsitellään eri organisaatorakenteiden ja toimintatapamallien kautta. Lopputuotoksena pyritään luomaan toimintatapamalli puolustusvoimien kriisinhallintakonseptiksi. Kriisinhallintakonseptiin kuuluu tärkeänä osana poliittinen päätöksentekoprosessi. Puolustusvoimat ei suoritusportaan toimijana ja kriisinhallinnan työkalun tarjoajana voi kuitenkin suoranaisesti vaikuttaa siihen.

Tutkimustyössä keskitytään konseptin kehittämisjärjestelyjä käsiteltäessä puolustusvoimien toimintoihin. Nämä kattavat kriisinhallintaoperaatioiden taloudellisen suunnittelun, henkilöstön varaamisen, kouluttamisen, materiaallisen varautumisen ja perustamisjärjestelyt.

3.3 Poliittinen realismi

Poliittinen realismi syntyi vastareaktion poliittiselle idealismille²¹. Keskeisenä perustajana pidetään Hans Morgenthaut, joka pyrki omalta osaltaan rakentamaan empirisen²² tieteen vastakohtaksi utopistis²³-normatiiviselle²⁴ tutkimukselle. Morgenthaun mukaan poliittinen realismi tarjoaa politiikan tutkijalle konkreettisen tutkimusmenetelmän ja syvällisemmän ymmärryksen mahdollistavan näkökulman. Tämän pohjalta voidaan etsiä vastauksia käytännön politiikan ongelmiin.²⁵ Morgenthaun aloittamaa työtä ovat jatkaneet useat muut tutkijat, joista tärkeimpiä ovat Kenneth Waltz, Stephen Walt ja John J Mearsheimer.

Realismia käytetään yleisnimikkeenä tieteelliselle teoreettiselle näkemykselle, joka korostaa jonkin asian todellisuutta eli reaalisuutta.²⁶ Arkikielessä sana realismi viittaa tosiasioiden tunnustamiseen ja huomioon ottamiseen.²⁷

²¹ Idealismi on ontologinen teoria, jonka mukaan todellisuus on perimmältään henkinen tai ihmismielestä riippuvainen. Uskonnolliset käsitykset ovat idealistisia. Idealismi on objektiivista, jos todellisuuden katsotaan olevan olemassa ihmisistä riippumatta, ja subjektiivista, jos todellisuuden olemassaolo on riippuvainen ihmismielestä. <http://www.valt.helsinki.fi/kfil/termit/idealism.htm>

²² Empirismi on tietoteorian suuntaus, jonka mukaan tieto perustuu kokemukseen. Klassinen empirismi tarkasteli yksilön havaintokokemusta, ja uudemmat empiristiset teoriat keskittyvät usein tieteelliseen menetelmään. <http://www.valt.helsinki.fi/kfil/termit/empirism.htm>

²³ Utopismilla tarkoitetaan yritystä kuvitella toisenlainen, parempi maailma. <http://www.valt.helsinki.fi/kfil/termit/utopism.htm>

²⁴ Normatiivinen on sanana johdettu normista. Normeilla tarkoitetaan sääntöjä tai määräyksiä. Normatiivisuus liittyy siihen, miten pitää toimia tai ajatella. Normatiivisen käsitettä käytetään usein myös arvottavia periaatteita. Normatiivisuus voi sisältää arvoväittämiä eikä pelkkää tosiasioiden kuvausta. Deskriptiivisen eli kuvailevan vastakohtana normatiivisella tarkoitetaan teoriaa joka ei kuvaa tosiasioita, vaan esittää suosituksia ja käskyjä. <http://www.valt.helsinki.fi/kfil/TERMIT/normatii.htm>

²⁵ Morgenthau, s 3 – 4

²⁶ <http://www.valt.helsinki.fi/kfil/TERMIT/realismi.htm>

²⁷ <http://www.cs.tut.fi/siv/sanatr.html>

Poliittinen realismi ymmärretään tieteellisenä realismina. Realismi on kuitenkin vain yksi tulkinta kansainvälisistä suhteista. Realismi voidaan ymmärtää myös moniulotteisena käsitteenä, jolla ei ole selviä rajoja ja reunaehtoja. Mitä yleispätevämmiin realismiin lait määritetään, sitä epämääräisempiä ne ovat. Poliittisen realismin teoriaa kutsutaan myös voimapolitiikan teoriaksi.²⁸

Poliittisessa realismissa valtiot ovat keskeisiä toimijoita kansainvälisessä politiikassa. Kaikki kansainvälinen politiikka on valtapolitiikkaa. Keskeisenä lähtökohtana on ajatus valtioiden pyrkimisestä valtaan, lisäämään valtaansa ja säilyttämään se suhteessa muihin valtioihin. Oletusarvona on valtioiden rationaalinen toiminta.

Poliittinen realismi kuvaa maailmaa jakautuneena kahteen tai useampaan kilpailevaan ryhmittymään. Jakoperusteena ovat geopolittiset tekijät, valtioiden erilaiset historiat ja kulttuuri. Poliitiikan perustana ovat valta ja kansalliset intressit sekä viitekehystenä valtiot ja valtioliitot. Päätösten perustana ovat rationaaliset panos-tuotos-laskelmat. Realismin mukainen politiikka ei pyri muuttamaan maailmanpolitiikan perusluonnetta. Se sopeutuu politiikan luonteeseen ja pyrkii toiminnallaan edistämään kansallista etua. Poliittisen realismin teoriaa voidaan periaatteessa soveltaa kaikenlaisiin valtioihin. Realismin mukaan kansainvälisen politiikan perusluonne on konfliktinen ja se on valtioiden kamppailua selviytymisestä²⁹

Poliittisen realismin perusta muodostuu kuudesta perusperiaatteesta. Ensimmäisen periaatteen mukaan politiikkaa ja koko yhteiskuntaa ohjaavat yleiset, ihmisluontoon perustuvat lait. Yhteiskunnan kehittämiseksi on opittava ymmärtämään yhteiskunnan reunaehdot määritteleviä lakeja. Realismi kuvittelee kykenevänsä käsittelemään edellä kuvattuja lainalaisuuksia.³⁰ Poliittisen realismin keskeinen termi on valta (power), josta voidaan käyttää myös termiä voima.

Poliittisen realismin teoria muodostuu tapahtumista, joille annetaan jälkikäteen perusteltu selvitys ja merkitys. Poliittisen realismin järkiperäisiä hypoteeseja voidaan verrata jo tapahtuneisiin todellisiin tapahtumiin. Näin voidaan vahvistaa kansainvälisen politiikan lainalaisuuksien toimintaa verrattuna teoreettisiin tavoitteisiin.³¹

²⁸ Morgenthau, s xvii –xix

²⁹ Sama, s xxi –xxx

³⁰ Sama, s 4

³¹ Sama, s 5

Poliittisen realismin toisen periaatteen mukaan valtiot taistelevat keskenään ylivoimassa. Pääasiallisena järjestystä ylläpitävänä tekijänä toimii voima. Poliittinen realismi ymmärtää kansainvälisen järjestelmän luonteeltaan anarkistisena. Valtaa käsitellään ensisijaisena intressinä. Sotilaallista voimaa ja pelotetta käsitellään vallan välineinä. Valta edellyttää voimaa, joka on pääasiallisesti sotilaallista. Sotilaallisen voiman merkityksen on katsottu vähentyneen kylmän sodan jälkeen talouden painoarvon kasvettua.³²

Poliittisen realismin kolmas periaate käsittelee voimaa ja sen tasapainoa. Morgenthauin mukaan valtioiden välinen voimatasapainottelu ei kykene estämään sotia. Epävarmuus on osa kaikkia laskelmia valtioiden voimien tasapainosta. Tämä kasvattaa pelkoja ja epäluuloja valtioiden välillä. Valtiot pyrkivät oman varmuusvaransa kasvattamiseen ja valtansa maksimoimiseen eivätkä vallan tasapainottamiseen. Tästä seuraa lisää epävarmuutta ja pelkoa. Seurauksena on koko kansainvälistä järjestelmää uhkaa konfliktien eskalaatio.

Voimatasapainojärjestelmä on Morgenthauin mukaan kuitenkin myös auttanut pitämään valtioita itsenäisinä ja riippumattomina. Poliittisen realismin neljännen periaatteen mukaan tähän vaikuttaa muitakin syitä, kuten esimerkiksi moraaliset säännöt ja periaatteet.³³

Viidennen periaatteen mukaan poliittinen realismi ei määritä minkään kansakunnan moraalista tilannetta yleispätevien kansainvälisten moraalisääntöjen mukaan. Poliittisen realismin näkemyksen mukaan moraaliperiaatteita ei voi eikä niitä ole järkevää noudattaa ulkopoliittikkaa ja kansainvälisiä suhteita koskevassa päätöksenteossa.

Niin sanotun vahvan poliittisen realismin mukaan ei ole olemassa ulkopoliittikkaa tai kansainvälisiä suhteita koskevia moraaliperiaatteita. Heikon poliittisen realismin mukaan moraaliperiaatteita voi olla, mutta ulkopoliittisilla päätösten tekijöillä ei ole velvollisuutta noudattaa niitä. Moraalisen näkökulman huomioon ottamista ei pidetä ulkopoliittisten johtajien tehtävänä tai sen noudattamisyrityksen odotetaan tuottavan heikkoja tuloksia.³⁴

³² Morgenthau, s 5 - 10

³³ Sama, s 10 – 12

³⁴ Sama, s 12 – 13

Poliittinen realismi on kuudennen periaatteensa mukaan arvovapaa ja ongelmia ratkova tiede, joka perustuu pluralistiseen³⁵ käsitykseen ihmisluonnosta. Sen mukaan todellinen ihminen on taloudellisen, poliittisen, moraalisen ja uskonnollisen ihmisen muodostama kokonaisuus.³⁶

Poliittisen realismin tarkastelua ja ymmärtämistä varten Morgenthau loi kapasiteetin käsitteen. Kapasiteetin keskeiset osa-alueet kytkevät poliittisen realismin globalisaatioon. Ne luovat mahdollisuuden käsitellä myös globalisaatiota valta- ja voimapolitiikana.

Valtion toimintakyky muodostuu maantieteellis-väestöllisistä tekijöistä. Näistä keskeisin on valtion alueella olevat luonnonvarat, jotka taloudellisella toiminnalla voidaan muuntaa yhteiskunnallisiksi voimavaroiksi.

Valtion kapasiteetin toisen tason muodostavat poliittis-taloudelliset tekijät. Nämä määrittävät kyvyn hyödyntää omia luonnonvaroja ja ottaa kansainvälisen vuorovaikutuksen avulla käyttöönsä myös muiden luonnonvaroja. Tasoon kuuluvat myös koulutuksen ja teknologian laatu. Yhteisön kyky kollektiiviseen toimintaan muodostaa kapasiteetin kolmannen tason. Tähän vaikuttavat muun muassa kansallinen yhtenäisyys ja moraal.³⁷

Kapasiteetin tasot kulminoituvat valtion sotilaallisena voimana suhteessa muihin valtioihin. Valtiot pyrkivät käyttämään hallussaan olevia kapasiteetin osatekijöitä hankkimaan käyttöönsä puuttuvia kapasiteetteja. Sotilaallisen voiman ohella kansainvälinen kauppa on mahdollisuus hankkia kapasiteetin puuttuvia osatekijöitä.³⁸

Voimapolitiittisen ajattelun mukaan vaikutusvaltaisimpia toimijoita ovat valtiot, joilla on runsaasti kapasiteetin ensimmäisen tason perustekijöitä omien rajojensa sisällä ja jotka kykenevät muuttamaan ne poliittiseksi ja taloudelliseksi voimaksi. Vastaavasti valtio voi pakkokeinoin ottaa käyttöönsä myös muiden voimavaroja. Talouden ja teknologian kehityksen myötä voimakkaatkin valtiot ovat riippuvaisia muiden valtioiden alueella olevista luonnonvaroista eli kapasiteetin osatekijöistä.³⁹

³⁵ Pluralistinen eli monijakoinen

³⁶ Morgenthau, s 13 - 16

³⁷ Sama, s 122 – 140

³⁸ Sama, s 122 – 140

³⁹ Sama, s 156 – 158

Klassisessa poliittisen realismin teoriassa valta on käsitteellistetty siten, että suvereenilla valtiolla on yksinoikeus valtaan ja oikeuteen hallita omalla alueellaan. Tämän oletetaan luovan kilpailua, epäluuloja ja jopa vihamielisyyttä valtioiden välille. Poliittisen realismin perustana suvereenille valtiolle on sen maantieteellinen sijainti, luonnonvarat, teollinen kapasiteetti, sotilaallinen varustautumisen tila, väestö, kansanluonne, kansan moraali sekä valtion diplomatian ja hallintojärjestelmän laatu.⁴⁰

Morgenthau loi perusteet klassiselle poliittiselle realismille. Morgenthaun edustaman klassisen realismin rinnalle kehittyi kylmän sodan aikana kansainvälisen järjestelmän rakenteita ja voimatasapainoa korostanut neorealismi⁴¹. Kenneth Waltz erotti oman neorealistisen teoriansa klassisen realismin ajatuksesta jatkaessaan Morgenthaun työtä poliittisen realismin kehittämisessä. Waltz käsitteli työssään klassisen realismin ja neorealismien eroja.

Neorealismien näkemyksen mukaan kansainvälinen politiikka on systemaattinen järjestelmä, josta on löydettävissä selkeä rakenne. Neorealismi eroaa myös muuten klassisesta realismista. Tärkeimpänä erona voidaan pitää suhtautumista valtaan ja voimaan. Klassisesta realismista poiketen neorealismi katsoo voiman olevan turvallisuutta tuottava väline.⁴²

Poliittinen realismi käsittelee voimatasapainoa kahdesta päälähestymissuunnasta. Ensimmäinen on suoran vastustamisen lähestymistapa ja toinen valtioiden väliseen kilpailuun perustuva lähestyminen.⁴³

Morgenthau erottaa neljä eri voimatasapainon merkitystä. Nämä ovat määrätietoinen politiikka, olemassa oleva asiantila, tasainen vallan jakautuminen eri ryhmittymien välillä ja vallan jakautuminen eri toimijoiden välillä.⁴⁴

Voimatasapainoteoria on tärkeä periaate myös neorealismissa. Teoria määrittää voiman järjestelmän rakenteellisenä reunaehtona eikä valtioiden pääasiallisena tavoitteena kuten Morgenthau. Neorealisteille voima ja valta eivät ole itseisarvoja vaan välineitä turvallisuuden hankkimiselle.⁴⁵

⁴⁰ Morgenthau, s 124 - 166

⁴¹ Käytetään myös nimeä uusrealismi

⁴² Waltz, s 99 ja 107-111

⁴³ Morgenthau, s 184 – 189

⁴⁴ Sama, s 193 – 204

⁴⁵ Waltz, s 1-17 ja 88-93

Kylmän sodan päättymisen jälkeen voima on menettänyt merkitystään. Valtiot ovat lähentyneet toisiaan poliittisten järjestelmien muututtua. Ne kykenevät yhtenäisen ja yhteisen kansainvälisen arvomaailman ansiosta yhteistyöhön keskenään. Käsitteistöön on vakiintunut kansainvälinen yhteisö. Yhteisön uhkana ovat yhteisön ulkopuolelle ajautuneet epäonnistuneet valtiot ja näiden tukemat kansainväliset terroristiryhmittymät.⁴⁶

Waltz edustaa defensiivistä realismia. Defensiivisen realismin mukaan valtiot eivät pyri vallan tai voiman tasapainoon, vaan tasapaino syntyy valtioiden vuoksi. Waltzin näkemyksen mukaan valtioiden maailmanjärjestyksen tasapainon vakain muoto on bipolaarinen⁴⁷, koska siinä muuttujia on vähiten. Waltz perusti näkemyksensä voiman tai vallan tasapainoon, "The Balance of Power". Waltzin näkemyksen mukaan valtion kannalta tärkeintä on muiden mukana pysyminen aiheuttamatta itse uhkaa.⁴⁸

Vastaavalla tavalla Stephen M Walt käsittelee poliittista realismia tasapainon näkökulmasta. Hän kuitenkin käsittelee voiman ja vallan sijasta uhkaa. Hänen osaltaan puhutaan uhkan tasapainosta, "The Balance of Threat".

Offensiivista realismia edustaa John J Mearsheimer. Myös hänen näkemyksensä mukaan maailmanjärjestys perustuu voimaan ja valtaan.⁴⁹ Mearsheimer kuitenkin korostaa aggressiivista voiman ja vallan maksimointia. Maksimoinnilla tavoitellaan ylivoimaa muihin toimijoihin verrattuna ja sitä kautta suhteellista voimaa. Suurvallat pyrkivät tasapainottamaan muiden suurvaltojen voimaa. Tasapainon sijaan tavoitteena on hegemonia.⁵⁰

Mearsheimerin mukaan vaarallisinta on epävakaata moninapaisuutta, jossa yksi potentiaalinen hegemonian tavoittelija pyrkii tavoitteeseensa voimaa käyttäen.⁵¹ Waltzin mukaan valtioiden pitäisi pyrkiä vain riittävään voimatasoon ja -tasapainoon. Hegemoniaan pyrkivät valtiot törmäävät Waltzin mukaan väistämättä kilpailevaan valtioon tai valtioryhmittymään.⁵²

⁴⁶ Morgenthau, s 228 - 231

⁴⁷ Bipolaarinen eli kaksinapainen

⁴⁸ International Relations, Vol 20 (1), s 109 - 110

⁴⁹ Sama, s 107

⁵⁰ International Relations, Vol 20 (2), s 241

⁵¹ Mearsheimer, s 29 – 31, 169 - 173

⁵² International Relations, Vol 20 (2), s 241

Waltzin ja Mearsheimerin näkemykset eroavat toisistaan muutenkin kuin defensiivisen ja offensiivisen lähestymistavan perusteella. Waltzin perusolettamuksina ovat anarkia ja selviytyminen. Näiden pohjalta syntyy kilpailu turvallisuuden maksimoinnista. Mearsheimerin mukaan lisäksi vaaditaan epävarmuus muiden toimijoiden tavoitteista.⁵³

Mearsheimer olettaa Morgenthauin tavoin valtioiden toimivan rationaalisesti. Waltzin teoria ei edellytä valtioilta rationaalista toimintaa. Tämä pakottaa hänet erottamaan toisistaan ulkopolitiikan ja kansainvälisen politiikan.⁵⁴

Sota on Waltzin mukaan seurausta valtioiden valtapoliittisista virhelaskelmista. Mearsheimerin mukaan sota voi olla myös väline, jolla pyritään toteuttamaan valtion strategiaa.⁵⁵

Kokonaisuutena tarkastellen poliittisen realismin teorioiden voidaan katsoa keskittyvän voiman ja vallan eri ilmenemismuotoihin. Tärkeänä tekijänä on kaikilla teoreetikoilla suhteellisuus. Suhteellisuudella käsitetään voiman ja vallan keskittyneisyyttä eri valtiollisten toimijoiden kesken. Lähestymistapojen eroina voidaan pitää pyrkimystä joko tasapainottamiseen tai myötäilyyn.⁵⁶

Poliittinen realismi ei kuitenkaan mahdollista valtion valta- tai voimakapasiteetin määrittämistä kokonaisuutena jollain mittarilla. Merkitykselliset tekijät vaihtelevat ajallisesti, paikallisesti ja historiallisesti. Rauhantilan vallitessa valta ja voima tarkoittavat eri asioita kuin sotatilan aikana. Eri tilojen aikana ja eri yhteyksissä erilaiset voimavarat ja kapasiteetit ovat toimintakykyisiä, vallitsevia ja merkityksellisiä.

Klassinen realismi erottaa toisistaan sotilaallisen, taloudellisen ja kulttuurillisen vallan. Morgenthauin mukaan määritelmä, jonka mukaan kaikki valtiot pyrkivät omien etujensa ajamiseen valtapoliittisin keinoin, on oikeudenmukainen kaikille valtioille. Samalla se estää moralisoinnin ja vastustaa kulttuurista imperialismia.

Poliittisen realismin maailmassa voimatasapaino on aina epävakaa. Voimatasapainoa uhkaa tasapainon sisäinen dynamiikka ja ulkopuolelta uhkaavat imperialistiset

⁵³ International Relations, Vol 20 (2), s 240

⁵⁴ Sama, s 241

⁵⁵ Sama

⁵⁶ Tasapainottaminen, engl balancing ja myötäily, engl bandwagoning

pyrkimykset. Onnistuneella diplomatialla voidaan kuitenkin luoda edellytykset maailmanvaltion perustamiselle.

Morgenthau näkee pitkällä aikavälillä tarkasteltuna maailmanvaltion ainoana mahdollisena ratkaisuna. Voimien tasapainottamisen teorian perustana valtioiden välillä vallitsevan olotilan säännöistä ja normeista pidetään kiinni. Samalla asetetaan valtiolliset toimijat yhteisten sääntöjen rikkojaa vastaan. Näin saavutetaan vahvistettu tasapaino, jossa yhteisesti järjestyneet valtiot ovat yksittäistä sääntöjen rikkojaa vastaan.⁵⁷

Waltz pyrki määrittelemään valtioiden muodostaman kansainvälisen poliittisen järjestelmän. Hän tarkasteli kokonaisuutta ja siinä vuorovaikutuksessa toimivien valtioiden järjestelmiä. Järjestelmän kokonaisrakenne on abstrakti ja muodostuu toiminnallisten osiensa järjestelyistä. Järjestelyjen muutokset ovat kokonaisuuden kannalta rakenteellisia muutoksia. Kokonaisrakenne ei ole kokoelma poliittisia instituutioita, vaan erilaisten poliittisten instituutioiden ryhmittely. Vastaavasti poliittiset rakenteet ovat erilaisia kuin muodolliset rakenteet.⁵⁸

Realismin perustana on oletamus, jossa politiikkaa ja yhteiskuntaa hallitsevat objektiiviset lainalaisuudet, jotka perustuvat ihmisluonnon pysyviin piirteisiin. Yhteiskuntaa parantaakseen on ymmärrettävä yhteiskuntaa ylläpitäviä lakeja. Realismi uskoo politiikan lakien objektiivisuuteen. Samalla on uskottava, että on mahdollista kehittää rationaalinen teoria, joka tukee lakeja. Realismissa ihmisten toimintaa hallitsevat aineelliset ja aatteelliset intressit. Erilaisiin uusiin ajatuksiin perustuvat mielikuvat maailmasta ohjaavat toimintaa eri suuntiin.⁵⁹

Poliittisen realismin teorian keskeisenä osana on valtiokeskeinen tarkastelutapa. Valtiolla tarkoitetaan konkreettista historiallista muodostumaa. Valtion lähtökohtana on oppi suvereeniudesta sisäisen järjestyksen ja kansainvälisten suhteiden perustana. Tarkastelutavan maailmankuva perustuu yhteiskuntajärjestykseen, jossa valtioiden välisiä suhteita hoidetaan yleisesti omaksuttujen yhteisten toimintasääntöjen mukaan. Tätä kutsutaan realismissa suvereenisuusopiksi.⁶⁰

⁵⁷ Morgenthau, s 179 – 204

⁵⁸ Waltz, s 80 - 81

⁵⁹ Sama, s 4 – 10

⁶⁰ Morgenthau, s 317 – 319

Suvereenisuus⁶¹ tarkoittaa valtion oman alueen ylintä vallankäyttöoikeutta, johon muilla ei ole oikeutta puuttua. Suvereenisuusopin mukaan suvereenisuuden tunnusmerkkejä ovat oikeudellisesti tunnustettu asema, oma alue, kattava ja tehokas vallankäyttö, alueellinen ja poliittinen koskemattomuus sekä suvereeni tasavertaisuus kansainvälisissä suhteissa.

Valtioiden tasavertaisuuden periaatteen mukaan valtiot kohtelevat toisiaan tasavertaisina keskinäisissä suhteissaan. Tähän ei vaikuta valtion koko, voimakkuus tai asema. Käytännössä tasavertaisuusperiaatetta ei noudateta, koska valtiot ovat asemaltaan, voimavaroiltaan ja suorituskyvyiltään erilaisia. Kansainvälinen politiikka käsitteleeikin käytännössä enemmän eriarvoisten valtioiden välisiä kuin tasavertaisia suhteita.

Suvereenisuusopin todellisuuskäsityksessä kansainvälinen politiikka on jatkuvasti konfliktinen ja anarkistinen tila. Anarkian vuoksi muut valtiot koetaan uhkaavina. Kansainvälinen politiikka voidaankin kokea jatkuvana taisteluna olemassaolosta.⁶²

Kansainvälinen järjestelmä luo olosuhteet, joissa politiikan päämääränä on selviytyminen. Valtioiden on tavoiteltava keinoja tai ominaisuuksia, jotka mahdollistavat päämäärän saavuttamisen. Suvereeniudesta seuraa anarkia. Anarkian seurauksena valtioiden on itse turvattava selviytymisensä. Vallan merkitys kasvaa. Poliittisen realismin tutkimuksen päälinjaksi muodostuu valtioiden vallan kautta määritellyt intressit.⁶³

Realismin kannalta tärkeitä arvoja ovat vallan lisäksi vakaus ja suhteellinen rauha. Kansainvälisen järjestelmän toimijavaltioiden keskeisinä tavoitteina ovat autonomisuus ja turvallisuus eli järjestelmän tasapaino. Realismi korostaa suvereenisuusperiaatetta, valtiollisen diplomatian käytäntöjä sekä näkemystä kansainvälisestä järjestelmästä itsekkäiden valtioiden muodostamana kokonaisuutena. Nämä lähestymistavat luovat oman toimintasääntöjen verkoston. Kansainväliseen politiikkaan osallistuvat valtiot seuraavat näitä toimintasääntöjä omassa eduntavoittelussaan.⁶⁴

⁶¹ Suvereenisuus eli täysivaltaisuus. Valtion sisäinen suvereenisuus merkitsee, että valtion sisäpuolella valtiovalta on korkein itsenäinen oikeudellinen valta, kaiken muun vallan yläpuolella. Valtion ulkoi-
sella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion tasa-arvoisuutta toisiin valtioihin nähden ja valtion täyttä
vapautta päättää oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjek-
teihin riippumattomasti. <http://www.uta.fi/verkkoOpetus/asiasanasto.html>

⁶² Morgenthau, s 319 – 326

⁶³ Sama, s 329 – 334

⁶⁴ Sama, s 327 - 329

Poliittisessa realismissa selviytyminen ja hengissä pysyminen on keskeistä. Poliittista realismia ei saa ymmärtää vain voimapolitiikkana. Poliittisen realismin ajattelumallissa kaikissa kansainvälisissä suhteissa on konfliktimahdollisuus. Konfliktin kehittyminen ei välttämättä vaadi historiallista kehitystä tai muutosta. Poliittisen realismin kannattajat eivät kuitenkaan puolusta sotaa, vaan voivat perustella toimintaa myös moraalisesti. Moraaliseen lähestymistapaan kuuluvat valtion omista kansalaisista huolehtiminen ja toisten valtioiden suvereniteetin kunnioittaminen.⁶⁵

Poliittisessa realismissa kansainvälisten moraalisten velvoitteiden noudattaminen kuuluu yksittäisille kansalaisille ja heidän muodostamilleen järjestöille. Valtion virallinen ulkopoliittikka ei huolehdi moraalisesta ulottuvuudesta, vaan keskittyy kansallisen edun tavoitteluun. Kansallisen edun määrittelemisen ja toteuttamisen katsotaan ulkopoliittisen eliitin tehtäväksi. Tavallisilla kansalaisilla ei katsota olevan asiantuntemusta tai pitkäjänteisyyttä ulkopoliittiseen päätöksentekoon eikä edellytyksiä ymmärtää kansainvälisen politiikan anarkismia ja konfliktialttiutta.⁶⁶

Poliittinen realismi ei välttämättä kiellä ulkopoliittikan moraalisia tavoitteita. Se kuitenkin olettaa niiden perusteella toimimisen tuottavan huonoja tuloksia myös moraalista kannalta. Edellä kuvattu perustuu enemmän historialliseen kokemukseen kuin filosofiseen näkemykseen. Käytännöllisen poliittisen realismin edustajien mukaan moraalisia tavoitteita tavoitellut ulkopoliittikka on usein johtanut huonoihin tuloksiin. Tällöin käsitellään realismia utopismin⁶⁷ tai idealismin⁶⁸ vastakohtana. Käsittelytapana pitäisi kuitenkin olla näkemys, jossa valtiorajat ylittäviä moraaliperiaatteita ei ole tai niiden noudattaminen ei ole järkevää.⁶⁹

Realismin mukaan suurvallat pyrkivät lisäämään suhteellista valtaansa. Niiden käyttämät keinot vaihtelevat tilanteen mukaan. Mearsheimerin mukaan esimerkiksi Yhdysvallat on viime vuosisadan alusta lähtien pyrkinyt aggressiivisesti hankkimaan ja säilyttämään valta-asemansa maailmassa. Maan sisäpolitiikka on kuitenkin painottanut liberalismia ja korostanut moraalialueita, optimismia ja kansalaisvapauksia. Sisäpolitiikka

⁶⁵ Morgenthau, s 235 – 237

⁶⁶ Sama, s 337 – 341

⁶⁷ Utopismilla tarkoitetaan yritystä kuvitella toisenlainen, parempi maailma.

<http://www.valt.helsinki.fi/kfil/termit/utopism.htm>

⁶⁸ Idealismi on ontologinen teoria, jonka mukaan todellisuus on perimmältään henkinen tai ihmismielestä riippuvainen. Uskonnolliset käsitykset ovat idealistisia. Idealismi on objektiivista, jos todellisuuden katsotaan olevan olemassa ihmisistä riippumatta, ja subjektiivista, jos todellisuuden olemassaolo on riippuvainen ihmismielestä. <http://www.valt.helsinki.fi/kfil/termit/idealism.htm>

⁶⁹ Morgenthau, s 240 - 265

kan liberaalit ajatukset on siirretty ulkopoliitiikkaan, vaikka käytössä ovat olleet realismin mukaiset voimapolitiittiset keinot. Liberalismin ja realismin välillä on huomattavia painotuseroja. Realismin oppeja noudattava ulkoinen valtapoliitiikka kuitenkin usein markkinoidaan sisäisesti kansalaisille liberalismien termeillä.⁷⁰

Idealismin vastakohtana käytännöllinen poliittinen realismi ottaa ulkopoliitikassa huomioon erilaiset riskit, ennalta arvaamattomat seuraukset, päätöksentekoon käytössä olevan tiedon puutteellisuuden, erilaisten vaihtoehtojen epätäydellisyyden ja arvoperiaatteiden ristiriidat. Käytännölliseen poliittiseen realismiin voi kuulua näkemys, jossa valtiosuhteissa on velvoittavia moraaliperiaatteita. 2000 - luvun alussa on hyväksytty näkemys, jossa maailmassa voimien jakautumisessa ei enää vallitse voimatasapaino vaan asymmetria.

Valtiot ajavat omia intressejään parhaaksi katsomallaan tavalla. Voimankäytöllä valtiot voivat saavuttaa tavoitteensa, koska ei ole olemassa mitään varmaa ja luotettavaa tapaa sovittaa valtioiden välisiä konflikteja. Konflikteja syntyy väistämättä vallitsevassa anarkiassa. Anarkkiseen maailmankuvaan perustuva ulkopoliitiikka muodostaa loogisen tarkastelukannan olemassa olevaan maailmaan.

Tutkimuksessa tarkastellaan Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan eri aikakausina. Tarkastelussa pyritään löytämään poliittisen realismin periaatteiden mukaisia perusteluja, miksi Suomi on eri aikakausina osallistunut erilaisiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioihin ja mitä Suomi on osallistumisellaan pyrkinyt saavuttamaan.

⁷⁰ Mearsheimer, s 22 - 27

4. TUTKIMUSTYÖSSÄ KÄYTETTÄVÄT KÄSITTEET

4.1 Kriisinhallinta

Tutkimusaiheen käsittelyn keskeisiä käsitteitä ovat kriisinhallintaa käsittelevät termit. Siviilimääritelmän mukaan kriisinhallinta sisältää kolme tehtäväaluetta. Nämä ovat ”valmistautuminen kriisitilanteen haasteiden hallintaan, organisaation ja sen henkilöstön toiminta kriittisenä ajanjaksona ja kriisin aikainen kommunikointi niiden yleisöjen kanssa, jotka ovat organisaatiolle tärkeitä ja jotka tuntevat olevansa osallisia asiasa”.⁷¹

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa linjaavan valtioneuvoston selonteon mukaan kriisinhallinta on ”kansainvälisen yhteisön toimia konfliktien estämiseksi ja rajoittamiseksi, osapuolten väkivallankäytön lopettamiseksi, aiheutuneiden tuhojen korjaamiseksi sekä kriisialueen turvallisuuden, vakauden ja yhteiskunnan toimintojen sekä oikeusjärjestyksen palauttamiseksi”. Vastaavasti sotilaallinen kriisinhallinta on ”sotilaallisin keinoin tapahtuvaa kriisinhallintatoimintaa tai rauhanturvaamista”.

Kriisinhallintatoiminnan päämääriksi ja tavoitteiksi määritetään ”ensisijaisesti vakauden ja turvallisuuden palauttamiseen ja säilyttämiseen kriisialueella tavoitteena edellytysten luominen yhteiskunnan muiden toimintojen käynnistämiseksi”. Siviilikriisinhallinnalla ”tuetaan asiantuntija-avulla ja erilaisilla muilla keinoilla kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa”.⁷²

Kenttäohjesäännön määritelmän mukaan sotilaallinen kriisinhallinta on ”turvallisuuspoliittisista ja humanitaarisista syistä sotilaallisin keinoin ja organisaatioin toteutettava rauhanturvaamista, sotilaallista väliintuloa ja muuta tilanteen hallintaa”.⁷³ Kenttäohjesäännön määritelmää käsiteltäessä on huomioitava, että kyseessä on virkamies työnä laadittu ohjesääntötyyppinen yleistys.

Kriisinhallinta on kokonaisuus, johon kuuluu samanaikaisia ja toisistaan riippuvia sotilas- ja siviilitoimintoja. Eri toimintoja on käsiteltävä jo suunnitteluvaiheessa yhdessä. Samalla on otettava huomioon siviilikriisinhallinnan mahdollisuudet sotilaallisten kon-

⁷¹ Lehtonen: Kriisiviestintä, s. 128

⁷² Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 158

⁷³ Kenttäohjesääntö, s. 75

fliktien ennaltaehkäisyssä. Näin voidaan mahdollisesti jopa välttyä sotilaallisen kriisinhallinnan käynnistämiseltä. Toisaalta sotilaallisella kriisinhallinnalla luodaan edellytyksiä siviilikriisinhallinnalle, jolla tuetaan ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan yhteiskunnan rakentamista ja taloudellista kehitystä.⁷⁴

Siviilikriisinhallinnan merkitys kasvaa kriisialueiden kehityksen tukemisessa. Kansalaisyhteiskunnan kehittyminen on olennainen osa tasapainoista ja vakautta lisäävää yhteiskunnallista kehitystä. Siviilikriisinhallintaa kehitettäessä on varauduttava tehtäviin alueilla, joilla toimii yksi tai useampia sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita sekä useita kansainvälisiä järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. Tämä korostaa yhteistyön ja kokonaiskoordinoinnin merkitystä.

Siviilikriisinhallinnan kokonaisuus voi kattaa tarkkailu-, koulutus- ja neuvonantotehtävistä poliisitoimen ja rajapoliisitoiminnan, oikeushallinnon, pelastustoimen, infrastruktuurin ja peruspalvelujen käytännön hoitamiseen. Toimintojen kokonaiskoordinointi on kuvatuslaisessa tilanteessa vaikeaa. Nopean toiminnan kyky on siviilikriisinhallinnassa yhtä ratkaisevaa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassakin. Vakauttamis- ja jälleerakennustoimintojen tarve eri kriisialueilla kasvaa edelleen tulevaisuudessa.⁷⁵

Sotilaallisen kriisinhallinnan suurimpana haasteena ovat nopeaa liikkeellelähtöä ja operatiivisen valmiuden saavuttamista edellyttävät vaativat kriisinhallintatehtävät. Nopean toiminnan merkitys korostuu kansainväliseen yhteisöön kohdistuvien odotusten kasvaessa. Näin on erityisesti siviiliväestöä uhkaaviin tai terrorismin syntyä edesauttaviin kriiseihin puuttumisessa ja niihin vaikuttamisessa.

Toiminnan nopeuden vaatimus on toiminnan kehittämisen painopiste EU:n, NATO:n ja YK:n toiminnassa. Nopean toiminnan kyvyn lisäksi painotetaan tehtävien valmistelussa erikoistumista ja selkeää työnjakoa. Nopean toiminnan vaatimusten myötä kansallisen osallistumispäätösprosessin nopeuden merkitys korostuu.⁷⁶

Vaativa ja laajamittainen sotilaallinen kriisinhallinta edellyttää huomattavia sotilaallisia valmiuksia. Joukkojen käytettävyyys kriisinhallintaoperaatioihin on keskeinen tekijä. Joukkojen on oltava hyvin koulutettuja ja varustettuja.

⁷⁴ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s. 38

⁷⁵ Sama

⁷⁶ Sama

Tehtävien menestyksellinen toteuttaminen vaatii erityiskykyjä. Operaatiot edellyttävät strategista kuljetuskykyä, tiedusteluvalmiuksia sekä toimivia johtamis- ja viestijärjestelmiä. Avainasemaan nousee eri kansakuntien perustamien ja lähettämien joukkojen yhteistoimintakyky sekä kaluston ja toimintatapamallien yhteensopivuus.

Useiden suurten kriisinhallintatehtävien samanaikainen ylläpito edellyttää kansainväliseltä yhteisöltä huomattavia voimavaroja. Vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin kykeneviä, hyvin koulutettuja ja varustettuja joukkoja ei ole riittävästi. Afrikan unionin ja muiden alueellisten järjestöjen kriisinhallintakyvyn kehittämisen tukemista pidetään tärkeänä.⁷⁷

NATO:n määritelmän mukaan kriisinhallintaan voi liittyä sekä sotilaallisia että siviili-kriisinhallinnan keinoja. Kriisinhallinnalla on kyettävä vastaamaan kansallista tai kansainvälistä turvallisuutta uhkaavaan kriisiuhkaan. Kriisi voi olla poliittinen, sotilaallinen tai humanitaarinen. Kriisin aiheuttajana voi olla poliittinen jännite, aseellinen konflikti, teknologinen onnettomuus tai luonnonkatastrofi. Kriisinhallinta koostuu NATO:n määritelmän mukaan kaikista keinoista, joilla kriisin eri muotoja kyetään hoitamaan.⁷⁸

Kansallinen tai kansainvälinen reaktio kriisiin tai uhkaavaan kriisitilanteeseen riippuu tilanteen luonteesta, koosta ja vakavuudesta. Joissain tapauksissa uhkaava tilanne voidaan laukaista diplomatialla tai muilla menetelmillä. Joskus kuitenkin voidaan tarvita jopa sotilaallista väliintuloa.⁷⁹

4.2 Rauhanturvaaminen

Rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan välisen eron selvittäminen on vaikeaa. Voidaan jopa ajatella, että kyseessä on lähinnä termistöero. Suomalaisen rauhanturvaamisen painopisteen siirryttyä YK-operaatioista NATO:n johtamiin operaatioihin on toiminnalliseksi nimeksi vakiintunut kriisinhallinta entisen rauhanturvaamisen sijaan.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2004 ei ole määritelty termiä ”rauhanturvaaminen”. Määritelmä ”kriisinhallinta” löytyy.⁸⁰ Rau-

⁷⁷ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s 39

⁷⁸ NATO Handbook 2006, s 44

⁷⁹ Sama. Yhteinen puolustus = Collective Defence

⁸⁰ Sama

hanturvaamislain uusimisen yhteydessä laista muotoiltiin laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta.⁸¹

NATO käyttää perusteet määrittävässä julkaisussaan tekstiosassa ainoastaan termiä ”kriisinhallinta”⁸². Kirjan lyhennemääritteistä löytyy edelleen ”rauhanturvaoperaatio”⁸³.

Toimintatapojen erosta voidaan käyttää karkeaa yleistystä, jossa rauhanturvaamisessa näytetään ja kriisinhallinnassa käytetään voimaa. Kriisinhallinnan perustana on ajallinen ja alueellinen sotilasylivoima tai pelote. Toiminnassa korostuu tehokkuus ja taistelutoiminnan omainen toiminta.

Perinteisen rauhanturvaamisen määrittelevinä tekijöinä voidaan pitää perusperiaatteita, joiden mukaan rauhanturvajoukko on kaikkien osapuolten hyväksymä, puolueeton kaikkia osapuolia kohtaan, ei sekaannu kohdevaltion sisäisiin asioihin ja käyttää mahdollisimman vähän voimaa. Lisämääreenä YK:n pääsihteeri on suoraan vastuussa kaikista operaatioista ja operaatiot toimivat hänen alaisuudessaan.⁸⁴

Sotilaallisen kriisinhallinnan tyypillisinä piirteinä ja oikeutuksena voidaan pitää perusperiaatteita, joiden mukaan eskaloitunut tilanne tai sen mahdolliset seuraukset aiheuttavat uhkan kansainväliselle turvallisuudelle ja rauhalle. Operaatioiden voimankäyttö on YK:n päätöslauselman ja peruskirjan VII luvun oikeuttamaa eikä liity valtion itsepuolustustilanteeseen, kun se perinteisessä rauhanturvaamisessa on turvallisuusneuvoston tai pääsihteerin valtuuttamaa. Kaikkien osapuolten ei myöskään tarvitse hyväksyä rauhanturvajoukon toimialueella oloa ja toimintaa siellä.⁸⁵

Rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan eron voi määritellä myös turvallisuusneuvoston mandaatin ja operaation voimankäyttösääntöjen mukaan. Voimankäyttösäännöissä annettu mahdollisuus käyttää sotilaallista voimaa ennaltaehkäisevästi tai sanktiona ei kuulu rauhanturvaamiseen, vaan määrittää toiminnan kriisinhallinnaksi.

⁸¹ Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514 ja Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211

⁸² Crisis Management, NATO Handbook 2006, s 365

⁸³ Peace Support Operation, PSO, sama, s 365

⁸⁴ <http://virtual.finland.fi/finfo/english/peace.html>. Eversti evp kari Höglundin kirjoitus, 4.11.1998: Finnish Contribution to Peacekeeping. Kirjoittaja toimi kirjoitusta laatiessaan Puolustusministeriössä ja on pitkäaikainen Pääesikunnan YK-toimiston päällikkö.

⁸⁵ <http://virtual.finland.fi/finfo/english/peace.html>. Eversti evp kari Höglundin kirjoitus, 4.11.1998: Finnish Contribution to Peacekeeping. Kirjoittaja toimi kirjoitusta laatiessaan Puolustusministeriössä ja on pitkäaikainen Pääesikunnan YK-toimiston päällikkö.

Konfliktin osapuoleen kohdistuva operatiivinen toiminta ei kuulu rauhanturvaamiseen kuten ei muukaan voimakas sotilaallisen voiman käyttö.⁸⁶

Yleistettynä operaatiot, joissa valmistaudutaan käyttämään sotilaallista voimaa pakotteena, ovat kriisinhallintaoperaatioita. Näillä operaatioilla ei yleensä ole kaikkien konfliktin osapuolten hyväksyntää. Voimankäytön säännöt on määritelty siten, että joukko voi käyttää sotilaallista voimaa halutun lopputuloksen saavuttamiseksi.⁸⁷

4.3 Konfliktinesto

Konfliktinestolla tarkoitetaan toimia, joilla pyritään kansainvälisessä yhteistyössä vaikuttamaan konfliktien rakenteellisiin ja muihin taustasyihin ja löytämään rauhanomaisia ratkaisuja konfliktitilanteisiin. Pitkän aikavälin konfliktinestoa on esimerkiksi köyhyyden vähentäminen, talouskasvun edistäminen, poliittinen dialogi, ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen tukeminen, inhimillisen turvallisuuden vakiinnuttaminen, aseidenriisunta ja ympäristön tilan kohentaminen sekä luonnonvarojen oikeudenmukainen hyödyntäminen.

Lyhyen aikavälin konfliktineston keinovalikoimalla pyritään vähentämään jännitteitä ja ennalta estämään väkivaltaisten konfliktien syttymistä. Toimet sisältävät diplomatiaa, humanitaarista toimintaa sekä kriisinhallintaoperaatioita.⁸⁸ Kriisinhallinta on osa konfliktineston kokonaisuutta.

5. LAKIPERUSTA SUOMEN OSALLISTUMISELLE KRIISINHALLINTAAN

Puolustusvoimia ja kriisinhallintatoimintaa koskevat lait antavat kansallisen perustan Suomen osallistumisperiaatteille kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Myös muissa lakikokoelmissa on kriisinhallintatoimintaa koskevia erityismääräyksiä. Pääosa kriisinhallintaan liittyvistä laeista uusittiin keväällä 2006.

⁸⁶ <http://virtual.finland.fi/finfo/english/peace.html>. Eversti evp kari Höglundin kirjoitus, 4.11.1998: Finnish Contribution to Peacekeeping. Kirjoittaja toimi kirjoitusta laatiessaan Puolustusministeriössä ja on pitkäaikainen Pääesikunnan YK-toimiston päällikkö.

⁸⁷ Sama

⁸⁸ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, s 158

5.1 Laki puolustusvoimista ja puolustusvoimalaki

Laki puolustusvoimista vuodelta 1974 määrittä yhdeksi puolustusvoimien tehtäväksi myötävaikuttamisen Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön asetettavan valvontajoukon järjestelytoimiin. Tehtävä oli kahdeksasta tehtävästä toiseksi viimeinen ja kuvanee sen painoarvoa omana aikanaan.

Lain muut kohdat sisälsivät kansallisen puolustuksen tehtävät. Nämä olivat yksiselitteisesti puolustusvoimien päätehtäviä niin rauhan aikana kuin valmiutta kohotettaesakin.

Vuoden 2006 syksyllä tehtiin lakiin puolustusvoimista uudistusesitys, jossa puolustusvoimille määritettiin kolme tehtävää. Lain nimeksi vahvistettiin puolustusvoimalaki. Puolustusvoimien uudet tehtävät tärkeysjärjestyksessä ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Suomen sotilaallinen puolustaminen on puolustusvoimien päätehtävä.⁸⁹

Laki selkeyttää puolustusvoimien toimintakenttää myös kriisinhallintatoimintoihin osallistumisen osalta. Kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta on tehtävänä laajempi kuin vanha tehtävä myötävaikuttaa valvontajoukon järjestelytoimiin.

5.2 Rauhanturvaamislaki

Rauhanturvaamislaki vuodelta 1984 kumosi Suezin operaatiota varten annetun lain Lähi-idän suomalaisesta valvontajoukosta sekä Kyproksen operaatiota varten annetun lain suomalaisesta valvontajoukosta.⁹⁰ Rauhanturvaamislaki mahdollisti Suomen osallistumisen Yhdistyneiden Kansakuntien tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen. Toiminnan oli tähdättävä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen.⁹¹

⁸⁹ Ehdotus Puolustusvoimalaiksi

⁹⁰ Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514, laki Lähi-idän suomalaisesta valvontajoukosta 7.12.1956/584 (Suez) ja laki suomalaisesta valvontajoukosta, 26.5.1964/276 (Kypros)

⁹¹ Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514

Laki määriteltiin koskemaan myös suomalaisen rauhanturvaamisorganisaation osallistumista humanitaariseen avustustoimintaan tai sen suojaamiseen YK:n erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä.⁹²

Tasavallan presidentti teki valtioneuvoston esityksestä päätöksen Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta rauhanturvaamistoimintaan. Valtioneuvoston oli kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä. Valtioneuvoston oli lisäksi kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos jo asetetun rauhanturvajoukon tehtäviä muutettiin.⁹³

Rauhanturvaamislaissa oltiin huolestuneita voimankäytön toimivaltuuksien määrittämisestä. Mikäli voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet olisivat olleet perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, olisi valtioneuvoston ennen esityksensä laatimista ollut annettava eduskunnalle selonteko yksilöidyistä operaation voimankäyttövaltuuksista. Menettely ulotettiin koskemaan operaation jo alettua tapahtuvaa toimivaltuuksien muutosta. Laki antoi puolustusministeriölle oikeuden operaation toiminnan vähäisiin muutoksiin.⁹⁴

Toiminnallisesti organisaatio oli operaation toimeenpanijan alainen ja muuten kansallisesti puolustusministeriön alainen. Rauhanturvaamisorganisaatio käskettiin laissa pääesikunnan alaiseksi osaksi puolustusvoimia.⁹⁵ Puolustusministeriö vahvisti lain mukaisesti organisaation suuruuden, joukkotyyppin sekä hallinnollisen aseman ja toimivallan. Rauhanturvaamisorganisaation sisäinen järjestys käskettiin toteuttaa sotilaallisena organisaationa.⁹⁶

5.3 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta korvasi keväällä 2006 rauhanturvaamislain. Laki määrittää juridisen perustan Suomen osallistumiselle kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvälle koulutus- ja harjoitustoiminnalle sekä kriisinhallintahenkilöstön asemalle.⁹⁷

⁹² Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514

⁹³ Sama, 2§

⁹⁴ Sama

⁹⁵ Sama, 3§; toiminnallisesti = operatiivisesti; operaation toimeenpanija = esimerkiksi Yhdistyneet Kansakunnat

⁹⁶ Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514

⁹⁷ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

Lain mukaisesti Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Toiminnan tarkoituksena on oltava kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen. Toiminnoissa on huomioitava YK:n peruskirjan⁹⁸ päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt. Laki käsittelee ensisijaisesti operaatioita, joilla on YK:n antama toimintavaltuutus eli mandaatti. Laki jättää mahdollisuuden osallistua operaatioihin myös ilman YK:n mandaattia.⁹⁹

Kriisinhallintalaissa määritetyn kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, ETYJ, EU tai muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Toimeenpanija on erotettu selkeästi valtuutuksen antajasta ja jättää laajan harkintavaran.¹⁰⁰

Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston esityksestä päätöksen Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen. Tällä tarkoitetaan EU:n nopean toiminnan joukkojen¹⁰¹ valmiuden kohottamista.¹⁰²

Laki antaa puolustusministeriölle mahdollisuuden aloittaa operaatioon osallistumiseen liittyvät valmistelut ja varautumisen jo ennen osallistumispäätöstä. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen valmisteleavan kokouksen jälkeen puolustusministeriö voi aloittaa operaation valmistelut jo ennen varsinaista päätöstä. Tämä on parannus rauhanturvaamislakiin. Käytännössä kaikkien Suomen kontribuomien operaatioiden valmistelut on käynnistetty ennen virallista päätöstä. Uusi laki mahdollistaa tehokkaamman valmistautumisen ilman valmistelevien virkamiesten henkilökohtaista riskinottoa ja harkintaa. Laki jättää puolustusministeriölle päätösvallan osallistumisen vähäisestä muuttamisesta.¹⁰³

Tasavallan presidentillä on mahdollisuus tarkentaa kriisinhallintaoperaatioon tai koulutus- ja harjoitustoimintaan osallistuvien joukkojen asemaa koskevia asiakirjoja.

⁹⁸ SopS 1/1956

⁹⁹ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

¹⁰⁰ Sama

¹⁰¹ Euroopan Unionin nopean toiminnan joukot = European Union Battle Group = EUBG

¹⁰² Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

¹⁰³ Sama

Joukkojen asemaa koskevat asiakirja¹⁰⁴ määrittää kunkin osallistujamaan joukkojen ja yksittäisten henkilöiden diplomaattisen ja juridisen statuksen kohdemaassa. Sopimuksen ajan tasalla pitäminen on toimivan joukon ja joukon lähettäneen maan kannalta tärkeää.¹⁰⁵

Laki määrittää kriisinhallintatoimintaan osallistumisen taloudelliset rajat. Lain mukaan Suomi voi osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan valtion talousarviossa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokissa myönnettyjen määrärahojen rajoissa.¹⁰⁶

Puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät puolustusvoimille sekä ohjaa ja valvoo sotilaallista kriisinhallintaa. Kriisinhallintaan osallistuva organisaatio kuuluu puolustusvoimiin pääesikunnan alaisena. Kriisinhallintahenkilöstön enimmäislukumääräksi rajataan 2000 henkilöä. Määrään ei lasketa rotaatioiden vaihtohenkilöstöä tai koulutuksessa olevaa joukkoa.¹⁰⁷

Jokaista kriisinhallintaoperaatiota varten on laadittu oma voimankäytön säännöstönsä. Säännöstön hyväksyy poliittinen johto, joka päättää osin tällä perusteella operaatioon osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevalla yksittäisellä sotilaalla on palvelustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinojen käyttö rajataan kuten poliisilaissa. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa operaation tavoitteeseen nähden ja operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia.¹⁰⁸ Laki muistuttaa myös voimakeinojen käytön liioittelusta, joka kuuluu rikoslain alaisuuteen.¹⁰⁹

Kriisinhallintahenkilöstörekisterin käyttö rajataan käytettäväksi henkilöiden valinnassa sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä koulutuksen ja palveluksen suunnitteluun ja järjestämiseen. Rekisterinpitäjäksi määrätään pääesikunta.¹¹⁰ Laki määrittää palvelussuhteessa olleen henkilön tietojen säilytysajaksi rekisterissä enintään kaksi vuotta viimeisen palvelussuhteen päättymisestä.¹¹¹ Reunaehdot henkilötietojen ylläpitäjästä ja

¹⁰⁴ Joukkojen asemaa koskeva asiakirja = Status Of Forces Agreement = SOFA

¹⁰⁵ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

¹⁰⁶ Sama, 5§

¹⁰⁷ Sama

¹⁰⁸ Sama, 27§; Voimankäytön säännökset = Rules of Engagement = ROE

¹⁰⁹ Rikoslaki 39/1889

¹¹⁰ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

¹¹¹ Sama, 33§

säilytysajasta saattavat tulevaisuudessa vaikeuttaa operaatioiden rekrytointia ja henkilöstövalintoja.

5.4 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan on tarkoitettu tukemaan Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Laki säättää siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan sekä osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Laki koskee myös pelastuslaissa määritettyä humanitaarista apua. Laista on rajattu pois muu humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö tai varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahamomentilta rahoitettu toiminta sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukainen toiminta.¹¹²

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön kriisinhallintaan osallistumista koskevat asiat. Siviilikriisinhallinnan tehtävässä oleva henkilö on palvelussuhteen ajan toiminnallisesti EU:n, kansainvälisen järjestön tai kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan alainen.¹¹³

5.5 Muut lait

Asevelvollisuuslakia muutettiin keväällä 2006 vastaamaan uusimuotoisen kriisinhallinnan tarpeita. Lakimuutos mahdollistaa koulutukseen vapaaehtoisesti hakeutuneille varusmiehille ja kertausharjoitukseen kutsutuille reserviläisille annettavan kriisinhallintakoulutuksen ja osallistumisen kriisinhallintaharjoituksiin myös ulkomailla.¹¹⁴ Laki mahdollistaa varusmiesten ja kertausharjoitukseen osallistuvien määräämisen ulkomaille kriisinhallintakoulutukseen, harjoitusten tukitehtäviin, virka-aputehtäviin, laivapalvelukseen sekä kansainvälisiin harjoituksiin.¹¹⁵

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta viittaa rikoslakiin voimakeinojen käytön liioittelusta. Samanaikaisesti kriisinhallintalain hyväksymisen kanssa rikoslakiin tehtiin lisäys, jonka mukaan sotilaita koskevia määräyksiä sovelletaan rajavartiojoukkoihin sekä

¹¹² Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211, 2§

¹¹³ Sama, 6§

¹¹⁴ Asevelvollisuuslaki 15.9.1950/452 ja siihen tehty lisäys 19/1998: Muutetaan 3a§/31.3.2006/213, astunut voimaan 1.4.2006

¹¹⁵ Asevelvollisuuslaki 15.9.1950/452 ja siihen tehty lisäys 19/1998: Lisätään 3b§/31.3.2006/213, astunut voimaan 1.4.2006

kriisinhallintakoulutuksessa, -harjoituksissa ja -operaatioissa palvelevaan henkilöstöön.¹¹⁶

Kriisinhallintalain voimaan astuessa uusittiin myös muita lakeja. Näistä kriisinhallintatoimintaan vaikuttavat sotilasoikeudenkäyntiä koskevan lain muutos ja laki valtioneuvoston ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä. Lakimuutokset huomioivat kriisinhallintaoperaatioissa palvelevat.¹¹⁷

5.6 Lakien vaikutus kriisinhallintatoimintoihin

Puolustusvoimalaki mahdollistaa osallistumisen sotilaalliseen kriisinhallintaan ulkomailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti. Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta määrittää juridisen perustan Suomen osallistumiselle kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvälle koulutus- ja harjoitustoiminnalle sekä kriisinhallintahenkilöstön asemalle.

Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai valtuutuksen puuttuessa myös muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Ensisijaisesti osallistutaan operaatioihin, joilla on YK:n mandaatti. Laki antaa mahdollisuuden osallistua myös operaatioihin ilman YK:n mandaattia.

Kriisinhallintatoiminnan tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tuki tai siviiliväestön suojaaminen. Kriisinhallinnan toimeenpanija on erotettu valtuutuksen antajasta. Tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioihin. Puolustusministeriöllä on lain mukaan mahdollisuus operaation valmisteluihin jo ennen osallistumispäätöstä. Suomi voi osallistua sotilaalliseen kriisinhallintaan valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa.

Puolustusministeriö antaa sotilaallista kriisinhallintaa koskevat tehtävät puolustusvoimille. Se myös ohjaa ja valvoo toimintoja. Kriisinhallintaoperaation organisaatio on osa puolustusvoimia. Ulkomailla palvelevan kriisinhallintahenkilöstön lukumäärä on

¹¹⁶ Rikoslaki 19.12.1889/39, muutos RL 45 luvun 27§ 2.momenttiin, 31.3.2006/214, astunut voimaan 1.4.2006

¹¹⁷ Muutos sotilasoikeudenkäyntiä koskevaan lakiin, 31.3.2006/215.

Muutos valtioneuvoston ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä koskevaan lakiin, 31.3.2006/216.

rajattu 2000 henkilöön, johon ei lasketa rotaatiokoulutuksessa olevaa ~~lähi-~~ siviilihenkilöstöä.

Kriisinhallintaoperaation voimankäytön säännösten hyväksyy poliittinen johto. Tarvit-tava voimankäytön taso vaikuttaa jo operaatioon osallistumisesta päätettäessä.

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön kriisinhallintatehtäviin osallistumista koskevat asiat. Sisäasiainministeriö käsittelee kotimaan valmiutta koskevat asiat. Siviilikriisinhallintatehtävässä palveleva henkilö on palvelussuhteensa ajan toiminnal-lisesti operaation toimeenpanosta vastaavan organisaation alainen. Asevelvollisuus-laki mahdollistaa vapaaehtoisesti hakeutuneille valmiusjoukkokoulutuksen saaneille varusmiehille ja reserviläisille annettavan kriisinhallintakoulutuksen ja mahdollistaa myös näiden osallistumisen kriisinhallintaharjoituksiin myös ulkomailla.

Myös muiden asiaa koskevien lakien osalta on suoritettu päivitykset, jotka mahdollis-tavat kriisinhallintakoulutuksen ja operaatioihin osallistumisen. Nämä eivät varsinai-sesti vaikuta toiminnan suunnitteluun.

6. YHDISTYNEET KANSAKUNNAT

Yhdistyneillä Kansakunnilla on ollut merkittävä rooli suomalaisessa rauhanturvaami- sessa ja kriisinhallinnassa. Pitkään sitä pidettiin jopa ainoana mahdollisena operaati- on johto-organisaationa. Uuden kriisinhallintalain valmistelussa pidettiin edelleen voimakkaasti esillä näkökantaa, jonka mukaan kriisinhallintajoukon asettamisessa on oltava YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti^{118, 119}.

YK:n peruskirjan johdannossa asetetaan koko järjestön toiminnan periaatteet. Peri- aatteita ovat rauhan, turvallisuuden ja ihmisoikeuden ylläpitäminen ja kehittäminen. Peruskirjan luomiseen vaikuttivat maailmansodat, joista toinen maailmansota oli jär- jestöä perustettaessa vielä tuoreessa muistissa.¹²⁰

¹¹⁸ mandaatti = valtuutus

¹¹⁹ Lakiuudistuksen päätöksentekoprosessin seuraaminen tiedotusvälineistä keväällä 2006.

¹²⁰ <http://www.un.org/aboutun/>; Yhdistyneiden Kansakuntien virallinen internet-sivusto

6.1 Peruskirja¹²¹

Yhdistyneiden kansakuntien tärkeimpinä päämäärinä on ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, kehittää kansakuntien välillä ystävällisiä suhteita, aikaansaada kansainvälistä yhteistyötä ja toimia keskuksena, joka yhdenmukaistaa kansakuntien toimenpiteet näiden yhteisten päämäärien saavuttamiseksi.¹²² Järjestön päämääränä on ensisijaisesti rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen. Konfliktitilanteet on peruskirjan hengessä ratkaistava rauhanomaisesti yhteistoiminnassa kansainvälisen oikeuden kanssa.¹²³

Peruskirja määrittää toimintarajoitteita YK:n oikeudelle puuttua jäsenvaltioiden sisäisiin asioihin. Mikään peruskirjan määräys ei oikeuta YK:a puuttumaan asioihin, jotka kuuluvat valtion sisäiseen toimivaltaan. Se ei myöskään velvoita jäseniään alistamaan tällaisia asioita peruskirjan mukaan selvitettäväksi. Edellä mainittu periaate ei kuitenkaan saa estää myöhemmin VII luvussa edellytettyjen pakkotoimenpiteiden soveltamista. Luvussa VII käsitellään määriteltäviä toimintoja rauhaa uhattaessa tai rikottaessa tai hyökkäystekojen sattuessa.¹²⁴

6.2 Riitojen rauhanomainen selvittely

Peruskirjan mukaan riidoissa, joiden jatkuminen voi vaarantaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä, on ensi sijassa pyrittävä rauhanomaiseen ratkaisuun. Ratkaisu voidaan saada aikaan neuvotteluilla, tutkimusmenettelyllä, välittämällä, sovintomenettelyllä, välitysoikeudellisella tai tuomioistuinmenettelyllä, alueellisten elinten tai sopimusten avulla tai muita rauhanomaisia keinoja käyttämällä. Turvallisuusneuvostolle annetaan käsky tarpeen mukaan kehottaa asianosaisia selvittämään riitansa edellä luetelluilla keinoilla.¹²⁵

Jos asianosaiset eivät onnistu selvittämään riitansa artiklassa osoitetuin keinoin, asian käsittely siirretään turvallisuusneuvostoon. Jos riidan jatkuminen turvallisuusneuvoston mielestä vaarantaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä, se suosittelee asianmukaisina pitämiään selvittelyn ehtoja.¹²⁶ Turvallisuusneuvosto

¹²¹ United Nations Charter

¹²² <http://www.un.org/aboutun/charter/>

¹²³ Sama, Chapter I, Article 1

¹²⁴ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, Chapter III, Article 7

¹²⁵ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, Chapter VI, Article 33

¹²⁶ Sama, Article 37

voi esittää riidan osapuolille suosituksia riidan rauhanomaiseksi selvittelyksi, jos kaikki asianosaiset sitä pyytävät.¹²⁷

6.3 Toimenpiteet rauhaa uhattaessa, rikottaessa tai hyökkäystekojen sattuessa

Peruskirjan mukaan turvallisuusneuvoston on todettava rauhanrikkoutumisen uhan, rauhan rikkomisen tai hyökkäysteen olemassaolo. Sen on esitettävä suosituksia tai tehtävä päätös, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi.¹²⁸

Turvallisuusneuvosto voi tilanteen pahenemisen estääkseen kehottaa asianosaisia mukautumaan tarpeellisiksi katsomiinsa väliaikaisiin toimenpiteisiin. Tämän jälkeen se voi esittää suosituksia tai päättää muista toimenpiteistä.¹²⁹

Turvallisuusneuvostolle annetaan peruskirjassa oikeus päättää päätösten tehostamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Tämä ei sisällä asevoiman käyttöä. Toimenpiteisiin voi kuulua taloudellisten suhteiden, liikenne- ja muiden yhteyksien keskeyttäminen tai diplomaattisten suhteiden katkaiseminen. Turvallisuusneuvosto voi antaa jäsenvaltioilleen ohjeita toimenpiteistä.¹³⁰ Jos yhteyksiin vaikuttaminen tai diplomaattinen painostus on turvallisuusneuvoston mielestä tilanteeseen nähden riittämätöntä, se voi aloittaa asevoimien avulla tarpeelliseksi katsomansa toiminnan.¹³¹

Peruskirja sitouttaa jäsenvaltiot osallistumaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Se sitouttaa asettamaan turvallisuusneuvoston käytettäväksi sen kehotuksesta ja erityissopimusten mukaisesti asevoimia, apua ja helpotuksia. Erityissopimuksilla määritetään asevoimien vahvuus, valmius ja keskittämisaalue sekä annettavan avun luonne. Sopimukset solmitaan turvallisuusneuvoston ja jäsenten tai turvallisuusneuvoston ja jäsenryhmien kesken. Jokaisen allekirjoittajavaltion on ratifioitava omat sopimuksensa valtiollisesti.¹³²

Peruskirja velvoittaa turvallisuusneuvoston kutsumaan kuultavaksi jäsenen, joka on peruskirjan mukaisesti sitoutunut sijoittamaan asevoimia velvoitteidensa täyttämi-

¹²⁷ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, Chapter VI, Article 38

¹²⁸ Sama, Chapter VII, Article 39

¹²⁹ Sama, Article 40

¹³⁰ Sama, Article 41

¹³¹ Sama, Article 42

¹³² Sama, Article 43

seen. Turvallisuusneuvoston on tehtävä tämä ennen kuin kehottaa varaamaan asevoimia. Jäsenvaltio on tämän halutessa kutsuttava osallistumaan turvallisuusneuvoston päätöksiin, jotka koskevat tämän oman asevoiman käyttöä. Turvallisuusneuvosto laatii asevoimien käyttösuunnitelman sotilaallisen esikuntavaliokunnan avustamana.¹³³

Peruskirjan mukaan joko kaikkien tai turvallisuusneuvoston määräämien jäsenien velvollisuus on suorittaa turvallisuusneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Jäsenen on pantava saamansa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi vaadittavat päätökset täytäntöön välittömästi.¹³⁴

YK:n jäsenet veloitetaan toimimaan yhteistyössä turvallisuusneuvoston päättämiä toimenpiteitä toteuttaessa.¹³⁵ Peruskirja jättää kuitenkin jäsenilleen rajoittamattoman luonnollisen oikeuden puolustautumiseen valtion joutuessa aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Oikeus taataan kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi.¹³⁶

6.4 Peruskirjan veloitteet kriisinhallintatoiminnoissa

Turvallisuusneuvoston antama mandaatti on perustana YK:n kriisinhallintatoiminnalle. Kriisinhallintalaki mahdollistaa suomalaisten osallistumisen operaatioon ilman YK:n mandaattia.¹³⁷

YK toimii peruskirjansa mukaisesti keskuksena, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa kansakuntien toimenpiteet yhteisten päämäärien saavuttamiseksi.¹³⁸ Peruskirja rajaa toimintavaltuudestaan mahdollisuuden puuttua valtioiden sisäiseen toimintaan.

Perinteinen rauhanturvaaminen koski pääosin valtioiden välisiä konflikteja. Nykyään suurin osa kriiseistä on valtioiden sisäisiä. Peruskirjan toimet eivät parhaalla mahdollisella tavalla sovellu valtioiden sisäisten kriisien ratkaisuun.¹³⁹

¹³³ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, Chapter VII, Article 44 ja Article 46

¹³⁴ Sama, Article 48

¹³⁵ Sama, Article 49

¹³⁶ Sama, Article 51

¹³⁷ Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

¹³⁸ <http://www.un.org/aboutun/charter/>

¹³⁹ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, Chapter I, Article 2

Peruskirjan luvussa VI käsitellään rauhanomaisia keinoja turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi. Näissä toimissa turvallisuusneuvoston rooli on tärkeä. Perinteisen rauhanturvaamisen operaatiot perustuivat peruskirjan lukuun VI.¹⁴⁰

Peruskirjan luvussa VII siirrytään riitojen rauhanomaisesta ratkaisusta voimankäytöllisesti voimakkaampaan suuntaan. Turvallisuusneuvostolla on oikeus päättää, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä, jos riitoja ei saada ratkaistua rauhanomaisesti.¹⁴¹

Pääosa kriisinhallintaoperaatioista on toteutettu peruskirjan luvun VII mukaan. Rajanveto perinteisen rauhanturvaamisoperaation ja kriisinhallintaoperaation välillä on osassa operaatioista vaikeaa. Onkin syntynyt tilanteita, joissa määritelty luvun VI mukainen toimintavaltuutus on riittämätön. Vastaavasti luvun VII mukaisissa operaatioissa toimintavaltuutus on saattanut olla liiankin kattava. Operaatioiden monimuotoisuuden vuoksi tulisi määrittää välimuodoksi luvun VI½ ("kuusi ja puoli") mukainen operaatiomalli.

Kokonaisuutena YK:n peruskirjaa tarkasteltaessa on huomioitava sen olevan oman aikakautensa tuote ja heijastelevan toisen maailmansodan jälkeistä maailmankuvaa.¹⁴²

Poliittisen realismin näkökulmasta tarkasteltuna Suomi on vuonna 1956 aloittamassaan osallistumisessa kansainväliseen kriisinhallintaan voimakkaasti halunnut vahvistaa omaa asemaansa kansainvälisessä politiikassa. Pienenä kansakuntana Suomi on saanut huomattavasti näkyvyyttä toiminnallaan Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamisoperaatioissa. Toiminnan voidaan katsoa tuoneen Suomea kansainväliseen tietoisuuteen ja samalla lähentänyt sitä poliittisesti muihin maihin.

Erityisesti toisen maailmansodan jälkeisessä kylmän sodan maailmassa yhteisöllinen toiminta koettiin Suomessa ensiarvoisen tärkeänä oman kansallisen identiteetin ja kansainvälisen aseman muodostamisessa. YK:n aseman heikennyttyä ja sen puitteissa vaikuttamisen mahdollisuuksien kaventuessa on mahdollista, että Suomella ei tulevaisuudessa ole aiemman kaltaista intressiä kansainväliseen toimintaan YK:n viitekehyksessä.

¹⁴⁰ <http://www.un.org/aboutun/charter/>, Chapter VI

¹⁴¹ Sama, Chapter VII

¹⁴² Unto Vesa/TAPRI luennot YEK 53:lle 27.9.2006. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

7. POHJOIS-ATLANTIN LIITTO

Pohjois-Atlantin Liiton¹⁴³ sopimuksen osapuolet sitoutuvat Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaisiin toimintaperiaatteisiin ja tavoitteisiin sekä vakuuttavat pyrkimyksensä rauhanomaiseen kanssakäymiseen kaikkien maiden hallitusten ja kansojen kanssa.¹⁴⁴ NATO:n peruskirja kunnioittaa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan perusperiaatteita ja tunnustaa YK:n aseman kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ensisijaisena ylläpitäjänä.

Sopimusosapuolet sitoutuvat suojaamaan kansakuntiansa vapautta, tasa-arvoisuutta ja sivistystä. Sopimusosapuolten tavoitteena on taata Pohjois-Atlantin alueen vakaus ja hyvinvointi.¹⁴⁵ Peruskirjan linjauksissa sitoudutaan yhdistämään voimat yhteiseen puolustukseen sekä rauhan ja turvallisuuden turvaamiseen.¹⁴⁶

Sopimusosapuolet sitoutuvat kansainvälisten ongelmien rauhanomaiseen ratkaisuun ja olemaan käyttämättä sotilaallista voimaa YK:n peruskirjan vastaisesti.¹⁴⁷ Osapuolet sitoutuvat ylläpitämään ja kehittämään omaa ja kollektiivista valmiuttaan aseellisen hyökkäyksen vastustamiseen.¹⁴⁸

Hyökkäys yhtä sopimusosapuolta vastaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia sopimusosapuolia vastaan. Hyökkäys vaatii, että kaikki jäsenmaat YK:n peruskirjan artikla 51 määrittämällä tavalla osallistuvat yhteiseen puolustukseen.¹⁴⁹ Aseellisen hyökkäyksen kohteiksi määritetään sopimuksessa kaikki jäsenmaiden tilat ja alueet myös valtion varsinaisen alueen ulkopuolella kattaen myös ilma-alukset ja laivat.¹⁵⁰

NATO:n peruskirja ei vaikuta YK:n jäsenten oikeuksiin ja toimintarajoituksiin. Peruskirja ei myöskään vaikuta YK:n turvallisuusneuvoston asemaan ensisijaisena vastuullisena kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäjänä.¹⁵¹

¹⁴³ Pohjois-Atlantin Liitto = North Atlantic Treaty Organisation, NATO

¹⁴⁴ <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>

¹⁴⁵ Sama

¹⁴⁶ Sama

¹⁴⁷ <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, Article 1

¹⁴⁸ Sama, Article 3

¹⁴⁹ Sama, Article 5

¹⁵⁰ Sama, Article 6

¹⁵¹ <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>

Rauhanturvaamista tai kriisinhallintaa peruskirjassa ei vielä määritellä. Peruskirjan mukaiseen rauhanturva- ja kriisinhallintatoimintaan ajatellaan osallistuttavan jäsenvaltioiden omalla osallistumispäätöksellä. Peruskirjassa ei ole velvoitteita kriisinhallinnan yhteistyölle. Yhteistoiminnan muodot ovat jäsentyneet vasta myöhemmin maailmanpoliittisen tilanteen kehittyessä. Ensimmäisen kerran NATO oli operaation johtovastuussa vasta Bosniassa 1990 – luvun alussa ja silloinkin YK:n mandaatilla.

8. RAUHANKUMPPANUUS

8.1 Tie rauhankumppanuuteen

Rauhankumppanuusohjelman perustana ovat NATO:n peruseriaatteet käytännön yhteistyöstä ja sitoutumisesta demokraattisiin periaatteisiin. Tavoitteena on lisätä vakautta, vähentää rauhaa uhkaavia tekijöitä ja vahvistaa turvallisuussuhteita yksittäisten rauhankumppanuusmaiden ja NATO:n välillä.¹⁵²

Yksittäiset rauhankumppanimaat eivät päässeet kehittämään omia kahdenvälisiä yhteistyösuhteitaan NATO:n kanssa ennen vuotta 1994. Rauhankumppanuusohjelma muutti tilannetta.¹⁵³ Vuonna 1995 NATO:n Eurooppa-joukkojen sotilasesikuntaan perustettiin kansainvälinen koordinaatiokeskus. Vuonna 1996 rauhankumppanimaat osallistuvat Bosnian rauhansopimusta toteuttaviin NATO-johtoisin joukkoihin.¹⁵⁴ Vuonna 1999 Suomi lähetti muiden rauhankumppanimaiden kanssa joukkoja NATO-johtoiseen kriisinhallintaoperaatioon Kosovoon.¹⁵⁵

NATO:n mukautuessa uuteen turvallisuusympäristöön myös rauhankumppanuus on kehittynyt. NATO:n laajetessa varsinaisten jäsenmaiden ja rauhankumppanimaiden välinen tasapaino on muuttunut. NATO:n vuoden 2004 laajenemiskierroksen jälkeen jäsenmaita on enemmän kuin rauhankumppanimaita.

Rauhankumppanimaina jatkavat maat muodostavat heterogeenisen joukon. Rauhankumppanimaita ovat enää Balkanin niemimaan valtiot, kehittymättömät valtiot Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa sekä liittoutumattomat Länsi-Euroopan maat. Osa rauhankumppanuusmaista kehittää puolustusstrategioitaan ja -valmiuttaan. Osa osallis-

¹⁵² NATO Handbook 2006, Chapter 23, s 197

¹⁵³ Sama, Chapter 23, s 197 – 198

¹⁵⁴ Sama, s 195 ja s 204

¹⁵⁵ Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla 2006, s 8 – 9

tuu NATO:n johtamiin operaatioihin ja tarjoaa muille kumppanimaille neuvoja, koulutusta ja apua.^{156, 156}

Rauhankumppanuuden perustana on perusasiakirja, joka määrittää rauhankumppanimaan tehtävät. Rauhankumppanimaa sitoutuu poliittisesti demokraattisen yhteiskunnan säilyttämiseen ja kansainvälisen oikeuden ylläpitämiseen kuten varsinainen jäsenmaakin. Noudatettaviin sitoumuksiin kuuluu YK:n peruskirja, kansainvälinen ihmisoikeusjulistus, Helsingin päätösasiakirja sekä kansainväliset aseidenriisunta- ja asevalvontasopimukset.¹⁵⁷

8.2 Rauhankumppanuus ja kriisinhallinta

Rauhankumppanuus on sitouttanut Suomen tiiviisti yhteistoimintaan NATO:n kanssa kriisinhallintaoperaatioissa. NATO:n esittelyasiakirjassa hyväksytyt periaatteet koskevat kaikkea yhteistoimintaa sotilasliiton ja Suomen välillä sisältäen myös kriisinhallintatehtävät. Kumppanuus mahdollistaa osallistumisen kriisinhallintaharjoituksiin ja -operaatioihin kuulumatta sotilasliittoon. Tämä tarkoittaa täysivaltaista osallistumismahdollisuutta NATO:n johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Rauhankumppanuus asettaa kumppanuusmaat eriarvoiseen asemaan varsinaisiin jäsenvaltoihin verrattuna. Kumppanimaa ei ole lausunnoissaan oikeutettu samaan painoarvoon kuin varsinainen jäsen eikä saamaan tietoonsa kaikkea päätöksentekoprosessissa käsiteltävää ja mahdollisesti päätöksiin vaikuttavaa materiaalia.

Poliittisen realismin tarkastelunäkökulmasta Suomen toiminta NATO:n rauhankumppanuusohjelmassa kuvastaa omaa aikakauttaan ja maailmanpoliittisen ilmaston muutosta. Suomi oli vielä muutama vuosikymmen aiemmin merkittävä osallistuja YK:n rauhanturvaamistoiminnassa omien intressiensä eteenpäin viemiseksi.

Maailmanpoliittisen asetelman muuttuessa Suomi aloitti määrätietoisesti lähentymisen NATO:n kanssa turvatakseen ja kehittääkseen omaa kansallista etuaan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöään. YK:n muuttuessa entistä heikommaksi toimijaksi ja vaikuttajaksi keskityttiin nyt samoilla resursseilla ja intensiteetillä yhteistoimintaan läntisen sotilasliittouman kanssa.

¹⁵⁶ NATO in the 21st Century, s 12 – 15

¹⁵⁷ Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla 2006, s 10

Tulevaisuudessa NATO:n aseman edelleen vahvistuessa on todennäköistä, että Suomi edelleen tiivistää yhteistoimintaansa NATO:n kanssa. Kehitykseen vaikuttaa Euroopan Unionin kriisinhallintatoimintojen kytkeytyminen NATO:n toimintoihin.

9. EUROOPAN UNIONI

Euroopan unioni on demokraattisista valtioista muodostunut yhteistyöjärjestö. EU:ssa valtiot ovat sitoutuneet työskentelemään yhdessä rauhan ja hyvinvoinnin saavuttamiseksi. EU:n historia perustuu toisen maailmansodan lopputilanteeseen, jossa tarve Euroopan yhdentymiselle syntyi tarpeesta estää uusi maailmansota. Yhteistyö alkoi rajallisesti koskien kauppaa ja taloutta, mutta laajeni nopeasti. Euroopalla on yhteisinä arvoina demokratia, vapaus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Sopimus Euroopan unionista astui voimaan vuonna 1993¹⁵⁸. Viiden päätavoitteen mukaan YUTP turvaa Unionin yhteiset arvot ja perusedut, lujittaa unionin turvallisuutta, säilyttää rauhan ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta, edistää kansainvälistä yhteistyötä sekä lujittaa kansanvaltaa ja oikeusvaltiota sekä ihmisoikeuksien kunnioittamista.¹⁵⁹

Koko Euroopan integraation ajan yhteisen ulkopolitiikan ja yhteisen puolustuksen käsitteitä on pidetty osana eurooppalaista yhteistoimintaa. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan¹⁶⁰ kehitys on linjattu kahdessa perustavassa sopimuksessa. Vuonna 1992 solmitussa Euroopan unionin sopimuksessa perustettiin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva EU:n toinen pilari. Vuonna 1997 solmitussa Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin YUTP:n välineet ja päätöksentekomenettelyt. Amsterdamin sopimusta tarkennettiin ja uudistettiin vuonna 2001 Nizzan sopimuksessa.¹⁶¹

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen¹⁶² mukaisesti YUTP on hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuva EU:n toinen pilari. Se eroaa EU:n muusta toiminnasta toimin-

¹⁵⁸ 1.11.1993

¹⁵⁹ <http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/yutp/fi.jsp>

¹⁶⁰ Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka = YUTP

¹⁶¹ <http://www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi.pdf>, s 17

Suomi Euroopan unionissa – perusteos

¹⁶² Maastrichtin sopimus

tamenettelyjen, hallitustenvälisyyden ja päätösten yksimielisyysvaatimuksen vuoksi.¹⁶³

Tavoitteiden saavuttamiseksi EU edistää jäsenvaltioiden säännöllistä yhteistyötä ja toteuttaa yhteistoimintaa aloilla, joilla jäsenillä on yhteisiä etuja. Jäsenvaltiot vastaavat itse omasta ulkopoliitikastaan ja turvallisuudestaan.¹⁶⁴

Sopimuksen mukaan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka "käsittää kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien toisen alakohdan mukaisesti asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää".¹⁶⁵

Entisen Jugoslavian luhistuessa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uudistaminen koettiin kiireelliseksi. Jugoslavian tapahtumien jälkeen todettiin, ettei tilanteisiin reagointi riitä. EU:lle haluttiin luoda valmiudet toimia ja estää konfliktien eskaloituminen.¹⁶⁶

Nizzan sopimus astui voimaan vuonna 2003¹⁶⁷. Nizzan sopimuksessa EU asetti tavoitteekseen, että EU:n kriisinhallintavalmiudet saadaan toimintakykyisiksi mahdollisimman nopeasti.¹⁶⁸

Toimielinrakenteessa Nizzan sopimuksella vahvistettiin poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean¹⁶⁹ roolia. Pysyvä poliittinen ja sotilaallinen elin vastaa EU:n itsenäisestä puolustuspolitiikasta ja puolustuspoliittisista operaatioista. Nizzan sopimuksessa muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta. Muutoksen mukaan "neuvosto voi kriisinhallintaoperaation toteuttamiseksi ja sen keston ajaksi valtuuttaa komitean tekemään asianmukaisia, operaation poliittista valvontaa ja strategista johtoa koskevia päätöksiä." Tämä antaa komitealle entistä keskeisemmän roolin.

¹⁶³ http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_fi.htm

¹⁶⁴ Sama

¹⁶⁵ <http://europa.eu.int/eur-lex/fi/treaties/selected/livre106.html>, Sopimus Euroopan Unionista, V osasto/17. artikla/1. pykälä

¹⁶⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/a19000.htm>

¹⁶⁷ 1.2.2003

¹⁶⁸ Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 17

¹⁶⁹ PTK = entinen poliittinen komitea, engl Political and Security Committee = PSC

Nizzassa Eurooppa-neuvosto hyväksyi uudet ja pysyvät Euroopan unionin poliittiset ja sotilaalliset elimet, jotka perustettiin vuonna 2001¹⁷⁰. Elimet ovat poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea, sotilaskomitea ja sotilasesikunta.¹⁷¹

EU:n sotilaskomitean¹⁷² tehtävänä on antaa PTK:lle neuvoja ja suosituksia kaikissa EU:a koskeissa sotilaallisissa kysymyksissä. Komitea on neuvoston korkein sotilasrakenne. Perustetun EU:n sotilasesikunnan¹⁷³ tehtävänä on toteuttaa EUSK:n politiikkaa ja päätöksiä sekä antaa EU:n käyttöön sotilaallinen asiantuntemuksensa.¹⁷⁴

Eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan¹⁷⁵ valmiudet ja rakenteet kattavat sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan ja konfliktineston.¹⁷⁶ Sotilaallisen kriisinhallintavalmiuden kehittämiseksi päätettiin Helsingin ja Nizzan Eurooppa-neuvostoissa.

Helsingissä asetettiin vuonna 1999 yleistavoitteeksi joukkotavoite¹⁷⁷, jonka mukaan unionin on kyettävä 60 päivässä saattamaan toimintavalmiuteen 60 000 sotilaan vahvuinen joukko ja ylläpitämään siitä vähintään vuoden ajan. Joukon oli kyettävä suoriutumaan vuonna 1999 voimaan astuneessa Amsterdamin sopimuksessa määritetyistä Petersbergin¹⁷⁸ tehtävistä. Sitoumukset koottiin Helsingin joukkoluettelo -nimiseen asiakirjaan, jotta kaikkien Petersbergin tehtävien hoito voitaisiin varmistaa. Vuonna 2003 neuvosto vahvisti toimintavalmiuden kattavan kaikki Petersbergin tehtävät. Toimintavalmiuden rajoitukset liittyivät mahdolliseen aikaviiveeseen sekä mahdollisesti samaan aikaan käynnissä oleviin laajoihin ja intensiivisiin operaatioihin.¹⁷⁹

Nizzassa päätöstä täydennettiin uusilla sotilaallisilla rakenteilla. Niistä tärkein on poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea. Komitean tehtävänä on seurata kansainvälistä tilannetta, osallistua politiikan määrittelyyn ja valvoa sovitun politiikan täytäntöön-

¹⁷⁰ 22.1.2001

¹⁷¹ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fi/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_FI.pdf, vanhan 25.artiklan korvaava osuus

¹⁷² Euroopan unionin sotilaskomitea = EUSK, engl European Union Military Committee = EUMC. Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 20

¹⁷³ EUSE, engl European Union Military Staff, EUMS. Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 21

¹⁷⁴ <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=87>

¹⁷⁵ Eurooppalainen turvallisuus- puolustuspolitiikka = ETPP, engl Common European Security and Defence Policy = CESDP. Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 18

¹⁷⁶ <http://formin.finland.fi/>

¹⁷⁷ Headline Goal = HG. Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 17

¹⁷⁸ Petersbergin tehtävät: ”humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien”. Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 16

¹⁷⁹ <http://europa.eu/generalreport/fi/2005/rg108.htm>

panoa. Komitea on kriisinhallintatoiminnan hermokeskus. Sitä avustavat poliittis-sotilaallinen työryhmä, siviilikriisinhallintakomitea sekä EU:n sotilaskomitea ja sotilas-esikunta, jotka tukevat komitean toimintaa.¹⁸⁰

EU tekee ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä NATO:n, ETYJ:n ja YK:n kanssa. EU ja NATO toimivat yhteistyössä pyrkien välttämään päällekkäisyyksiä sotilaallisissa valmiuksissa ja operaatioiden suunnittelussa. Yhteistyö on järjestetty vuodesta 2002 strategisen kumppanuuden menettelyin. Menettelyt koskevat Nizzan sopimuksen määräysten soveltamista EU:n ulkopuolisten Naton eurooppalaisten jäsenten osallistumiseen. Lisäksi EU ja NATO ovat tehneet useita keskinäisiä sopimuksia.¹⁸¹

EU on edustanut jäsenvaltioitaan konfliktinestoa, kriisinhallintaa, demokratisointia ja jälleenrakentamista käsittelevissä ETYJ:n kokouksissa. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat YK:n jäseniä ja ovat vahvistaneet Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001 valmiutensa johtaa YK:n kriisinhallintaoperaatioita.¹⁸²

Poliittisen realismin tarkastelunäkökulmasta Suomen toiminta EU:ssa kuvastaa käsiteltävän ajan eurooppalaista ja maailmanpoliittista ilmastoja. Suomen on omia kansallisia intressejensä turvatakseen ollut pakko osallistua voimakkaasti EU:n toimintaan. Yhdelläkään eurooppalaisella valtiolla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta jättäytyä sivuun EU:n toiminnasta. Oman valta-asemansa ylläpitämiseksi ja omien intressiensä turvaamiseksi Suomen on pakko olla aktiivinen toimija EU:ssa. Tarvetta korostaa Suomen kuulumattomuus sotilasliitto NATO:on.

¹⁸⁰ <http://formin.finland.fi/>

¹⁸¹ [http://www.formin.fi/public/ \"NATO\"](http://www.formin.fi/public/\)

¹⁸² http://www.europa-eu-un.org/articles/fi/article_169_fi.htm, ”Konfliktinesto, rauhanturvaaminen ja rauhanrakentaminen” ja [http://www.formin.fi/public/ \"Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö \(ETYJ\)\"](http://www.formin.fi/public/\)

10. MUUT SOPIMUKSET

10.1 Joukkojen asemaa koskevat sopimukset

Joukkojen asemaa kohdemaassa koskevat sopimukset¹⁸³ ovat tärkeitä joukon juridisen aseman määrittämiseksi. Sopimukset määrittävät muun muassa joukkojen käskyvalta- ja komentosuhteet, juridisen aseman, vahingonkorvausvastuut sekä perusteet kustannusten kohdentamisesta erilaisiin maksuihin ja veroihin liittyen. Sopimus on perustana joukon toiminnalle kohdemaassa.¹⁸⁴

Sopimukset laaditaan ylimmällä poliittisella päätöksentekotasolla. Sopimuksia laadittaessa otetaan huomioon kansainvälisen lain ja kansallisten määräysten osin ristiriitaiset vaatimukset, koska sopimus määrittää joukon ja sen jäsenten juridisen asemaa operaatiossa. Sopimuksissa määritellään myös joukon rikos- ja siviilioikeudellinen asema, asepuvun käyttöoikeus ja mahdolliset rajoitukset, aseiden hallussapito ja julkinen kantaminen, vapautukset veroista ja veroluonteisista maksuista, henkilöstön ja kaluston maahantulon ja maasta poistumisen järjestelyt, vahingonkorvausvelvollisuus aiheutetuista aineellisista vahingoista sekä vahingonkorvausvaatimusten käsittelyprosessi.¹⁸⁵

Joukon asemaa koskevat sopimukset voidaan jakaa kolmeen alaluokkaan. Ensimmäinen perustuu Wienin sopimukseen¹⁸⁶ diplomaattistatuksesta. Hieman kattavampi sopimusluokka on tarkoitettu lyhytaikaiseen joukkojen kohdemaassa olemiseen. Lyhytaikaista sopimusta käytetään yleisimmin esimerkiksi kriisihallintaharjoituksiin osallistuttaessa tilapäisen osallistumisen mahdollistamiseksi. Kattavin sopimustyyppi on tarkoitettu joukon pitkäaikaiseen sijoittamiseen kohdemaahan.¹⁸⁷

Joukkojen asemaa koskeva sopimus neuvotellaan aina kahdenvälisesti. Joukkojen asemaa koskevilla sopimuksilla ei ole kansainvälisoikeudellisesti määritettyä vakiintunutta muotoa. Yleensä sopimuksissa kuitenkin painotetaan aiemmin lueteltuja asiakokonaisuuksia. Kunkin kohdemaan erityisvaatimukset ja tarpeet pystytään huomioimaan sopimusta laadittaessa. NATO- ja rauhankumppanuusmaat ovat alle-

¹⁸³ **Joukkojen asemaa koskeva sopimus = Status of Forces Agreement = SOFA**

¹⁸⁴ <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>

¹⁸⁵ Sama

¹⁸⁶ <http://eur-lex.europa.eu>, Virallinen lehti nro C 313, 16.12.2002 s. 97 – 335, Yhteinen käsikirja (2002/C 313/02)

¹⁸⁷ <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>

kirjoittaneet NATO:n joukkojen asemaa koskevan sopimuksen. Sopimus kattaa käytännössä kaikki aiemmin käsitellyt asiakokonaisuudet.¹⁸⁸

10.2 Yhteistoimintamuistiot

Jokaista operaatiota varten laaditaan joukkoja lähettävien maiden hallitusten välinen yhteistoimintamuistio¹⁸⁹. Asiakirja määrittää operaatioon osallistuvien valtioiden joukkojen kaluston ja henkilöstön käyttöperiaatteet, johtosuhteet sekä kustannusten jakamisen periaatteet. Asiakirja on oleellinen osa operaatioiden valmistelua. Sen on oltava valmiina ennen joukkojen keskittämistä toimialueelle. Asiakirja antaa suuntalinjat teknisten sopimusten laatimiselle.

10.3 Tekniset sopimukset

Tekniset ja sotilastekniset sopimukset¹⁹⁰ määrittävät operaatioon osallistuvien joukkojen tukeutumisjärjestelyt sekä keskinäisen avunannon ja yhteistoiminnan reunaehdot. Laajemmassa operaatiossa, jossa MOU kattaa toiminnan koko operaation osalta, voidaan TA- ja MTA-sopimuksilla järjestää yksityiskohtaisesti eri toiminnot osallistuvien kansakuntien välillä. Järjestelyllä voidaan sopia esimerkiksi yhteispohjoismaisista huolto – ja logistiikkajärjestelyistä laajemmassa operaatiossa, jossa pohjoismaat ovat osana suurempaa kansainvälistä yhteisöä.

Poliittisen realismin kannalta kaikki edellä mainitut joukkojen asemaa, taloudellisia järjestelyjä ja muita teknisiä yksityiskohtia koskevat sopimukset ovat toisarvoisia, suurempaa kokonaisuutta palvelevia teknisiä osatekijöitä. Sopimuksilla ei ole merkitystä valtion toimintaan tai sen mahdolliseen voima- ja resurssipoliittiseen kehitykseen. Tämän vuoksi ne ovat valtiolle vain työkaluja.

¹⁸⁸ <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b510619a.htm>

¹⁸⁹ Yhteistoimintamuistio = Memorandum of Understanding = MOU

¹⁹⁰ Technical Arrangement = TA ja Military Technical Arrangement = MTA

11. KANSALLINEN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI

Suomen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon päätetään Suomen lakien ja asetusten säätämällä tavalla. Prosessi alkaa kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan tunnustellessa alustavasti diplomaattiteitse Suomen valmiutta osallistumiseen. Alustavan tiedustelun jälkeen aloitetaan selvitystyö osallistumismahdollisuuksista ulkoasiainministeriössä, puolustusministeriössä ja puolustusvoimissa.¹⁹¹

Seuraavassa vaiheessa kriisinhallintaoperaation toimeenpanija toimittaa Suomen ulkoasianministeriöön virallisen pyynnön osallistumisesta. Valtioneuvosto käsittelee pyynnön. Valtioneuvosto kuulee eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisuehdotuksen laatimista tasavallan presidentille. Mikäli esitetään osallistumista operaatioon, jolla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, valtioneuvosto kuulee koko eduskuntaa antamalle eduskunnalle selonteon. Valiokuntaa on kuultava myös silloin, jos suomalaiselle rauhanturvajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan olennaisesti muutettaviksi kesken operaation.¹⁹²

Jos joukolle suunnitellaan perinteistä rauhanturvaamista laajempia voimankäyttövaltuuksia, valtioneuvosto antaa edellä kuvatulla tavalla koko eduskunnalle selonteon. Valtioneuvosto tekee tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen osallistumisesta kriisinhallintatehtävään. Tasavallan presidentti tekee päätöksen osallistumisesta.¹⁹³

Euroopan unionin nopean toiminnan joukkoja koskevassa päätöksenteossa tasavallan presidentti tekee päätöksen sekä osaston asettamisesta korkeaan valmiuteen että sen lähettämisestä kriisinhallintatehtävään. Valtioneuvosto kuulee eduskuntaa antamalla sille selonteon jo korkeaan valmiuteen asetettaessa. Osaston operaatioon lähettämispäätöstä tehtäessä valtioneuvosto kuulee eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.¹⁹⁴

¹⁹¹ http://tietokannat.mil.fi/rauhanturvaajat/perustiedot_paat.php3

¹⁹²

http://www.defmin.fi/files/316/2534_Rauhanturvaamislain_uudistamistyOryhman_mietintO_2005.pdf

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060005>

¹⁹³ Sama

¹⁹⁴

http://www.defmin.fi/files/316/2534_Rauhanturvaamislain_uudistamistyOryhman_mietintO_2005.pdf
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060005>

Puolustusministeriö voi uuden kriisinhallintalain mukaisesti aloittaa mahdollisen operaation valmistelut jo ennen tasavallan presidentin päätöstä. Menettelyllä saavutetaan aikasäästö, joka operaation nopeassa perustamisessa on erittäin tärkeä. Aikaisemmin valmistelujen aloittamisessa oli odotettava virallista päätöstä, joka hidasti huomattavasti valmistelujen aloittamista.

Nopeimmillaan operaatioon lähtevän joukon on oltava toimialueella operatiivisesti valmiina jo 60 vuorokauden kuluttua päätöksestä. Tämä tarkoittaa reserviläisistä koostuvan joukon perustamisessa sitä, että esimerkiksi noin komppanian suuruinen yksikkö voitiin kutsua palvelukseen aikaisintaan 30 vuorokauden kuluttua osallistumispäätöksestä. Erikoishenkilöstölle annettavan lakisääteisen koulutuksen ajallisen keston vuoksi joukon lähettäminen oli käytännössä mahdollista vasta noin kahden kuukauden kuluttua päätöksestä.

Uuden lain mahdollistamalla tavalla valmistelujen aloittaminen jo ennen virallista osallistumispäätöstä nopeuttaa perustamista useita vuorokausia, jopa viikkoja. Henkilöstön lisäksi ennakointi helpottaa huomattavasti myös materiaalin hankkimista perustamisvalmistelujen aikana.

Suomi on valmistellut joukkonsa kriisinhallintatehtäviin tyypillisesti poliittisen päätöksen reunaehtojen mukaisesti. Valitettavasti päätöksentekoprosessi on useiden operaatioiden päätöksenteko- ja valmisteluvaiheessa toiminut siten, että ensiksi on tehty poliittinen päätös osallistumisesta. Jo päätöksessä on annettu reunaehtoina joukon maksimivahvuus, taloudelliset resurssit ja aikataulu. Poliittisen päätöksen jälkeen on aloitettu kansainväliset sotilaalliset neuvottelut ja maastontiedustelu. Vasta tässä vaiheessa on saatu kuva operaation luonteesta, operaatioalueesta, tehtävistä ja niiden suoritusmahdollisuuksista sekä muista operaatioon osallistujista.

Vasta edellä mainittujen vaiheiden jälkeen on päästy aloittamaan sotilaalliset valmistelut. Valmistelua, suunnittelua ja toimeenpanoa on vaikeuttanut halutun tehtävän suorittamistavan sovittaminen jo saatuihin reunaehtoihin, jotka saattavat olla hyvinkin ristiriitaisia.¹⁹⁵

¹⁹⁵ DELFOI – haastattelut diplomityöhön liittyen ja oma kokemus valmisjoukkokoulutusta antavassa joukko-osastossa 1999 – 2006. Kirjoittaja on itse osallistunut kolmen uuden operaation valmistelun kaikkiin vaiheisiin. Operaatiot ovat: ISAF vuonna 2001 - 2002, KFOR EVK vuonna 2003 ja UNMEE vuonna 2003. Lisäksi osallistuminen sekä Saksan, Hollannin ja Suomen että Ruotsin, Norjan, Suomen ja Viron EU taisteluosastojen valmisteluihin vuosina 2005 ja 2006.

12. SUOMALAINEN RAUHANTURVAAMINEN JA KRIISINHALLINTA

12.1 Rauhanturvaamistoiminta alkaa

Suomi aloitti osallistumisensa kansainväliseen rauhanturvatoimintaan osallistumalla UNEF I-operaatioon komppanian vahvuisella osastolla joulukuussa 1956. Vuonna 1956 osallistumisella ei ollut vielä suurta poliittista merkitystä tai painoarvoa kansainvälisesti tai kansallisesti. Kansallinen poliittinen päätös osallistumisesta syntyi nopeasti ja helposti. Osallistumisen koettiin olevan omalla tavallaan Suomen kiitos maailmanjärjestön jäseneksi pääsemisestä. Osallistumista ei laajemmin mielletty Suomen ulkopoliittikan tavoitteiden ajamisen välineenä.¹⁹⁶

Yhdysvallat ja Neuvostoliitto olivat turvallisuusneuvostossa yksimielisiä Suezin kriisiin liittyvissä asioissa. Suomi ei katsonut asettuvansa osallistumisellaan suurvaltojen intressejä vastaan, vaikkei Suomella vuonna 1956 vielä ollutkaan selvää kuvaa oman puolueettomuuspolitiikkansa reunaehdoista ja liikkumavapaudesta. Valtiojohto ei kuitenkaan ollut täysin selvillä rauhanturvaamistoiminnan turvallisuus- ja puolustuspoliittisista näkökohdista eikä toiminnasta mahdollisesti saatavasta ulkopoliittisesta hyödystä. Suomen suurin huoli kohdistui YK:n korvausjärjestelmään, jonka toimivuudesta ei ollut vielä kokemuksia. Pelättiin, ettei Suomi saisi täysimääräistä korvausta YK:lta lähettämästään komppaniasta. Nämä epävarmuustekijät vaikuttivat siihen, että Suomi lopetti osallistumisensa Suezin operaation jo vuoden eli vain kahden kuuden kuukauden rotaation jälkeen.¹⁹⁷

Suomen ensimmäinen rauhanturvaamisoperaatio oli samalla maailman ensimmäinen varsinainen rauhanturvaoperaatio. Ensimmäisen operaation tehtävänä oli poliittisesti mahdollistaa Ranskalle ja Iso-Britannialle irtautuminen vaikeasta kansainvälispoliittisesta tilanteesta, johon maat olivat itsensä järjestäneet. Kylmän sodan aikana YK:n rauhanturvaoperaatioiden peruskonseptina toimikin juuri puolueettomien maiden asettamat, kevyesti aseistettut joukot. Konseptin mukaisesti joukot pyrittiin sijoittamaan operaatioalueella taistelevien osapuolien väliin.¹⁹⁸

Suezille Suomi lähetti komppanian vahvuisen osaston, jota voidaan kalustonsa ja kokoonpanonsa vuoksi kutsua jalkaväkikomppaniaksi. Vaikka Suomi herättikin häm-

¹⁹⁶ Kronlund, Valla: Suomi rauhanturvaajana 1956 - 1990, s 117

¹⁹⁷ Sama, s 116 - 117, 126 – 127

¹⁹⁸ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr1.html

mennystä kutsumalla osastonsa pois neuvottelematta YK:n kanssa, saavutti Suomi jo ensimmäisessä operaatiossaan menestystä. Osoituksena luottamuksesta YK:n silloisen pääsihteerin¹⁹⁹ sotilaalliseksi neuvonantajaksi kutsuttiin suomalainen kenraali²⁰⁰. Nimitystä pidettiin aikanaan luottamuksen osoituksena Suomen toiminnalle.²⁰¹ Suomi oli myös ensimmäinen maa, jonka Nasser hyväksyi osallistumaan operaatioon.²⁰²

Tyypillistä rauhanturvajoukolle oli pyrkimys ehdottomaan puolueettomuuteen, kriisin osapuolten suostumus operaatiolle sekä operaatioon osallistuvien joukkojen voimankäytön rajoittaminen itsepuolustukseen. Operaatioiden mandaatti perustui riitojen rauhanomaiseen selvittelyyn^{203, 204}.

Poliittisen realismin kannalta tarkasteltuna Suomen osallistumisella haluttiin saavuttaa toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa Suomelle asema kansainvälisessä toimintaympäristössä. Operaation aloitusaikaan Suomi oli edelleen toisen maailmansodan häviöjälkeinen valtio, jonka oli saavutettava asemansa kansainvälisessä yhteisössä. Suomella oli siten eräänlainen pakko osallistua operaatioon siltä osallistumismahdollisuutta tiedusteltaessa.

Operaatioon osallistumisessa suuri rooli oli suomalaisen itsetunnon kohottamisella. Osallistumisen ajateltiin tukevan YK:n asemaa ja vahvistavan Suomen omaa roolia kansainvälisellä areenalla. Samalla haluttiin aktiivisen ja rakentavan roolin auttavan Suomen oman puolueettomuuden kansainvälistä tunnustamista ja siten tukevan omaa kansallista turvallisuuttamme. Myös Suomen menestyminen operaatiossa pönkitti omaa kansallista itsetuntoamme. Mahdollisia riskejä ja vaaratekijöitä ei vielä korostettu. Huomioitavaa on, että osallistumispäätös ja lainsäädäntömuutos osallistumisen mahdollistamiseksi saatiin aikaan hyvin nopeassa aikataulussa ilman sisäpoliittista kiistaa.²⁰⁵

Suomen osallistuminen Kyproksen operaatioon vuonna 1964 voidaan perustella poliittisen realismin näkemyksellä Suomen tarpeena edelleen saavuttaa kansainvälistä

¹⁹⁹ Dag Hammarsköld

²⁰⁰ Kenraalimajuri Armas Eino Martola

²⁰¹ Kronlund, Valla: Suomi rauhanturvaajana 1956 - 1990, s 127

²⁰² <http://www.mil.fi/rauhanturvaaja/historia/index.dsp>

²⁰³ YK:n peruskirjan lukuun VI

²⁰⁴ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1mandate.html

²⁰⁵ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s 3 – 4. Materiaali tutkijan hallussa.

painoarvoa omalla toiminnallaan. Vuonna 1964 Suomen hallitus teki UNFICYP-operaatioon osallistumisen mahdollistamiseksi yleisen lakiesityksen rauhanturvaamisesta. Eduskunnan vasemmistosiipi vaati lain rajaamista koskemaan vain Kyproksen operaatiota. Pelättiin pysyvän ”valmiusjoukon” muodostamisen johtavan tilanteeseen, jossa suomalaiset joukot joutuvat ulkomailla tilanteeseen, joka ei ole tasapainossa puolueettomuuspolitiikan kanssa ja saattaisi vaarantaa maan aseman. Pelon taustalla oli YK:n ongelmat Korean sodan aikana.²⁰⁶

Kyproksen operaation aikana Suomi oli jo saavuttanut aseman huomattavana rauhanturvaajavaltiona. Kokonaisen pataljoonan ylläpitokustannukset kaukana kotimaasta rohkaisivatkin Suomea tekemään esityksen, jonka mukaisesti kaikkien YK:n jäsenvaltioiden tulisi osallistua rauhanturvaoperaatioiden kustannuksiin YK:n jäsenmaksujen muodossa. Suomi esitti myös, että YK:n tulisi maksaa kulut²⁰⁷ kaikille joukkoja lähettäville kansakunnille²⁰⁸. Esitysten tekoaikaan YK:lla ei ollut vielä varsinaista määrättyä jäsenmaksua. Suomi lahjoitti omaehtoisesti varoja YK:n rahastolle samaan aikaan kun rahoitti itse omia joukkojaan operaatioissa.²⁰⁹

Eduskunnassa käydyt Kyproksen operaatioon liittyvät keskustelut ja neuvottelut johtivat edelleen käytössä olevien rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaperiaatteiden muodostumiseen. Ulkomailla palvelevien suomalaisjoukkojen suurimmaksi vahvuudeksi määritettiin 2000 miestä kerrallaan. Samalla päätettiin, että hallituksen on aina kuultava ulkoasiainvaliokuntaa ennen joukkojen lähettämispäätöstä. Lähettämispäätös päätettiin alistaa parlamentaariseen käsittelyyn operaatiokohtaisesti.²¹⁰

Eduskunnan ja hallituksen päätöksentekoprosessiin liittyi voimakas julkinen keskustelu. Periaatteellisella tasolla keskustelu oli positiivista, mutta siihen liittyi keskustelua operaation riskeistä. Riskeinä pidettiin muun muassa taloudellisia kuluja ja mahdollisia inhimillisiä tappioita. Suurin huoli koski mahdollista riskiä Suomen puolueettomuuspolitiikalle ja kansainvälispoliittiselle asemalle, mikäli suurvallat osallistuisivat kriisiin kiistan osapuolten taustavoimina. Yleisesti toiminnan koettiin tukevan puolue-

²⁰⁶ Vesa: From peace-keeping to crisis-management, s. 5

²⁰⁷ Edelleen käytössä oleva korvausjärjestelmä, jossa YK maksaa joukkoja lähettäneelle valtiolle korvaukset henkilöstöstä, kalustosta ja muonituksesta. Suomen osalta YK:n maksamat korvaukset eivät kuitenkaan koskaan ole täysin korvanneet joukon valtiolle aiheuttamia kuluja.

²⁰⁸ Troop Contributing Nation = TCN = Joukkoja lähettävä kansakunta. Termille ei ole vakiintunutta suomalaista käännöstä.

²⁰⁹ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s 6. Materiaali tutkijan hallussa.

²¹⁰ Sama, s 6

eettomuuspolitiikkaa. Suomen puolueeton panos oli YK:lle ja maailmanrauhalle tärkeä voimavara.²¹¹

Suomen itsetuntoa kohotti suomalaisten rauhanturvaajien toiminnan saama positiivinen palaute. Iso-Britannian pääministeri²¹² esitti Kyproksen tilanteen rauhoittamista voimakkailla panssaroiduilla joukoilla. Suomalaispataljoona kykeni suorittamaan joukoille suunnitellut tehtävät panssaroimattomalla kevyesti aseistetulla joukollaan.²¹³

Suomen asema rauhanturvaajajana nousi vähäeleisen, menestyksellisen toiminnan myötä. Poliittisen realismin periaatteiden mukaisesti voidaan ajatella Suomen kyenneen myös Kyproksen operaatioon liittyen vahvistamaan omia valtapyrkimyksiään kansainvälisessä politiikassa. Valtapyrkimyksiksi voidaan lukea myös oman uskottavan ja puolueettoman aseman vahvistaminen.

Seuraavien vuosikymmenten aikana rauhanturvaamisesta muodostui Suomen pääasiallinen osallistumismuoto YK:n toimintaan. Suomi otti aktiivisen roolin kansainvälisessä toiminnassa YK:n kontekstissa. Suomi toimi usein jopa johtavassa asemassa monissa järjestön urauurtavissa kehittämishankkeissa muun muassa operaatioiden rahoitusjärjestelyiden ja yleisjärjestelyiden osalta. Suomen tavoitteena oli rauhoittaa rauhanturvaamistoiminnan reaktiivista, lyhyellä aikavälillä tapahtuvaa luonnetta suunnitelmallisemmaksi.²¹⁴

Tässä kehitysvaiheessa Suomi muodosti omaksi kuvakseen yleisessä mielipiteessä ja tiedotusvälineiden välittämässä asennemaailmassa ”rauhanturvaamisen suurvalan” aseman. Suurimpana perusteluna tälle pidettiin Suomen joukkojen kontribuutiota eri operaatioissa verrattuna väkilukuun. Omalta osaltaan aseman muodostamiseen vaikutti Suomen yleisesti tunnustettu puolueettomuus ja historia, johon ei ole kuullut siirtomaavallan piirteitä.²¹⁵

Operaatiot Siinailla, Golanilla ja Libanonissa²¹⁶ olivat jokainen omalla tavallaan Suomen kannalta samaa jatkumoa kuin aiemmat rauhanturvaamisoperaatiot. Poliittisen

²¹¹ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s 6. Materiaali tutkijan hallussa

²¹² Pääministeri Harold Wilson

²¹³ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s. 6

²¹⁴ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland, s. 7

²¹⁵ Sama

²¹⁶ Siinai 1973 – 1979: UNEF II (Second United Nations Emergency Force), Golan 1979 – 1993: UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force) ja

realismin kannalta tarkasteltuna operaatiot eivät tuoneet uusia ulottuvuuksia Suomen pyrkimyksille oman kansainvälisen asemansa kehittämiseksi.

12.2 Kokonaisvaltainen rauhanturvaaminen

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi vuonna 1978 päätöslauselman²¹⁷, jonka tarkoituksena oli antaa Namibialle²¹⁸ mahdollisuus itsenäisen valtion statuksen saavuttamiseksi. Suomelta tiedusteltiin mahdollisuutta osallistua perustettavaan operaatioon, ja vastaus oli myönteinen. Taustalla vaikutti, että YK:n Namibia - valtuutettu oli suomalainen²¹⁹ ja maa oli ollut jo pitkään suomalaisten lähetyssaarnaajien toimintaluuetta. Kolmannen maailman valtioiden asema oli ajankohtana YK:ssa vahvimmillaan. Suomi halusi itselleen laajempaa vaikutuspintaa ja tukea, jota toivoi saavansa Afrikan mailta. Afrikan maiden tuki oli tuolloin tärkeää YK:n merkittävien virkojen saamiseksi.²²⁰

Vuonna 1978 Suomi perusti Namibiaan lähetettäväksi 750 miehen valvontajoukon, jolle oli varattuna kaikki materiaali ja ajoneuvot. Operaation poliittinen taustatyö oli kuitenkin suoritettu vajavaisesti, eikä operaatio käynnistynyt. Seuraavan kerran Namibiaan yritettiin saada rauhanturvajoukkoa vuonna 1982. Suomi oli taas halukas osallistumaan, mutta poliittisen valmistelun puutteiden vuoksi operaatiota ei nytkään perustettu. Operaatiovalmistelut kuitenkin helpottivat samaan aikaan perustetun UNIFIL -operaation perustamista.²²¹

YK perusti UNTAG-operaation²²² vihdoinkin vuonna 1989 tukemaan Namibian itsenäistymisprosessia. Operaation tehtävänä oli turvata Namibialle vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit. Operaatio onnistui tehtävässään ja Namibia itsenäistyi 1990^{223, 224}. Operaatiossa oli suomalaisena kontribuutiona pataljoona runsaan vuoden ajan vuosina

Libanon 1982 – 2001: UNIFIL (United Nations Interim Force In Lebanon)

²¹⁷ Päätöslauselma 435/1978

²¹⁸ Namibia on entiseltä nimeltään Ambomaa

²¹⁹ Myöhemmin presidentiksi valittu Martti Ahtisaari toimi Namibian komissaarina 1977 – 1981 ja YK:n pääsihteerin erityisedustajana itsenäisyysneuvotteluissa vuodesta 1978 alkaen.

²²⁰ Cease-Fire, YK-Koulutuskeskus 1969 - 1999, s. 113

²²¹ Sama, s. 113 - 114

²²² UNTAG = United Nations Transition Assistance Group

²²³ 21.3.1990

²²⁴ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagS.htm

Unto Vesa/TAPRI luennot YEK 53:lle 27.9.2006. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

1989 - 1990. Osallistumisen määräaikaaisuudesta oli päätetty jo osallistumispäätöstä tehdessä.²²⁵

Namibian itsenäistymiseen johtaneen operaation voidaan katsoa aloittaneen uuden aikakauden YK:n rauhanturvaamisoperaatioissa ja Suomen rauhanturvaamistoiminoissa. Suomi oli ottanut jo 1960-luvulla voimakkaan roolin Namibian itsenäisyyden ajamiseksi ja esitteli 1970-luvulla suunnitelman Namibian kansallisuuden perustamiseksi. Suomen edustaja²²⁶ toimi Yhdistyneitä Kansakuntia edustavana komissaarina ja pääsihteerin erityisedustajana Namibian itsenäisyysneuvotteluissa. Edustajan rooli oli merkittävä myös operaation toimintatapamallia muodostettaessa. Suomen edustajan voimakkaan panoksen vuoksi Suomi osallistui operaatioon asettamalla pääjoukon, jonka tehtäviin kuului myös operaation aloitus.²²⁷

Operaation toimintatapamalli oli uusi. Se yhdisti kansalliset ja kansainväliset sotilaset ja siviilitoimijat saman operaatiojohdon alaisiksi. YK oli kokeillut vastaavaa mallia jo 1960-luvulla Kongossa huonolla menestyksellä. Mallin toimiessa Namibiassa on samaa konseptia sen jälkeen käytetty menestyksekkäästi operaatioissa eri puolilla maailmaa.²²⁸

Operaation aikana Suomella oli edustus turvallisuusneuvostossa. Samaan aikaan voidaan katsoa kylmän sodan päättyneen. Oman edustajanpaikkansa ja erityisesti johtovastuunsa aikana Suomi toi voimakkaasti esille omia näkökulmiaan ja korosti rauhanturvaamistoiminnan merkitystä vahvistaen näin rauhanturvaamisen asemaa.²²⁹ Samalla Suomessa alkoi kasvaa omakuva ”rauhanturvaamisen suurvallasta”.

Ulkoministeriö perusti selvitystyöryhmän pohtimaan Suomen rauhanturvaoperaatioihin osallistumisen tulevaisuutta. UNTAG-operaatiota valmisteltaessa havaittiin, että Suomen kokonaiskontribuutio kaikkiin käynnissä oleviin operaatioihin oli nostamassa vahvuuden 1900 mieheen eli lähelle laissa määrättyä 2000 miehen maksimivahvuutta. Pidettiin myös todennäköisenä, että lähitulevaisuudessa olisi tarve aloittaa uusia operaatioita, koska ensimmäinen Persianlahden sota oli parhaillaan käynnissä. Näi-

²²⁵ http://www.mil.fi/rauhanturvaaja/historia/ex_untag.dsp

²²⁶ Myöhemmin presidentiksi valittu Martti Ahtisaari toimi Namibian komissaarina 1977 – 1981 ja YK:n pääsihteerin erityisedustajana itsenäisyysneuvotteluissa vuodesta 1978 alkaen.

²²⁷ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s 8 - 9

²²⁸ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s 9

²²⁹ Sama

den syiden vuoksi haluttiin selvittää tulevaisuuden mahdollisuudet osallistua rauhanturvaamiseen lakisääteisten määräysten ja taloudellisten rajoitteiden puitteissa.²³⁰

Namibian operaation jälkeen maailmanpoliittinen tilanne muuttui nopeasti. Ensimmäinen Persianlahden sota ja entisen Jugoslavian hajoaminen seurauksineen vaikutti voimakkaasti Yhdistyneiden Kansakuntien ja kansainvälisen yhteisön ajatusmaailmaan rauhanturvaamisen sopivuudesta vaativiin tilanteisiin.

12.3 Entisen Jugoslavian alueen konfliktit

Entisen Jugoslavian hajoaminen aiheutti useita etnisiä konflikteja. Samanaikaiset YK:n alaisten perinteisten rauhanturvaoperaatioiden huomattavat epäonnistumiset Somaliassa²³¹ ja entisen Jugoslavian alueella²³² herättivät ajatuksen uuden, entistä voimakkaamman rauhanturvaamiskonseptin kehittämisestä. Erityisesti Srebrenican²³³ etniseen puhdistukseen päätynyt YK:n epäonnistuminen herätti huomiota. Syntyi ajatus rauhaan pakottamisesta.²³⁴

Kylmän sodan aika oli juuri päättynyt ja sotilaallisen voiman merkitys oli muuttunut. Sotilaallinen voima oli muuttunut itsetarkoituksellisesta välineestä erilaisia toimintoja tukevaksi voimaksi. Samalla kasvoi tarve paremmin koulutetuille joukoille, joiden voimankäytön säännöt ovat entistä laajemmat.²³⁵ Rauhaan pakottaminen vaati rauhanturvaamistoimintaan osallistuville joukoille huomattavasti aiempaa laajempia voimankäytön oikeuksia. Kun aiemmin voimankäytön periaatteena oli ollut pienimmän mahdollisen voimankäytön periaatteen lisäksi voimankäyttö vain itsepuolustustarkoituksessa, tarvittiin nyt mahdollisesti voimaa operaation menestykselliseen toteuttamiseen. Voimankäytön sääntöjen muuttuminen pakotti joukkoja lähettävät maat muuttamaan joukkojen varustusta sekä lisäämään siihen raskaita aseita, tulitukielementin ja panssaroituja ajoneuvoja.

²³⁰ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland, s 9 - 10

²³¹ UNOSOM I = United Nations Operation in Somalia I, Somalia 1992 – 1993

²³² UNPROFOR = United Nations Protection Force, entinen Jugoslavia 1992 – 1993

²³³ <http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf>

²³⁴ http://www.globalsecurity.org/military/ops/restore_hope.htm,

http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm ja

http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprofor.htm

²³⁵ Lodgaard, Sverre (1993), In Defence of International Peace and Security: New Missions for the United Nations, UNIDIR Newsletter, No. 24, December, rauhanturvaamisen erikoisnumero: "During the Cold War, peacekeeping became a substitute for the military role originally assigned to the UN. After the Cold War, it is about to come into proper perspective, supplementing the role that the Charter envisaged. Its long and valuable tradition notwithstanding, there remains a need for more earmarking of the troops, better training of them, and more flexible rules of engagement"

Samaan aikaan YK:n rauhanturvaamistoiminnan laajuus kasvoi huomattavasti. Operaatioiden, niissä palvelevien joukkojen ja joukkoja lähettävien maiden määrä kasvoi jatkuvasti. Seurauksena operaatioiden ylläpitoon tarvittavien taloudellisten resurssien tarve kasvoi. Vuoteen 1993 mennessä jo yli 80 valtiota lähetti joukkojaan eri operaatioihin.²³⁶ Osalla valtioista ei ollut aiempaa kokemusta rauhanturvaamistoiminnasta, joten ne toivat runsaasti uusia ajatuksia jo osin vanhentuneisiin näkemyksiin toiminoista. Vuosina 1993 - 1994 aktiiviset toimijat Iso-Britannia²³⁷ ja Yhdysvallat²³⁸ osoittivat mielenkiintonsa ja panostuksensa rauhanturvaamistointaan julkaisemalla omat ohjeistuksensa rauhanturvaamistointaa varten.

YK:n pääsihteerin Boutros Boutros-Ghalin "An Agenda for Peace" vuodelta 1992 kuvastaa kylmän sodan päättymisen jälkeistä toiveikkuutta ja luottavaisuutta. Kaikki rauhanturvaamisen toimintakeinot YK:n hyväksymät sotatoimet mukaan lukien koettiin hyväksyttävänä ja käyttökelpoisina. Pääsihteeri yrittää kirjoituksessaan yhdistää diplomatian ja rauhanturvaamisen keinovalikoiman. Kirjoituksessa vaaditut joukot ja niiden toimintakeinovalikoima aiheutti kansainvälisessä yhteisössä runsaasti keskustelua. Ensimmäistä kertaa YK:n pääsihteeri esitti kirjoituksessaan asevoimien voimasta käyttöä ja tarvittaessa jopa suoraa sotaa rauhan rikkojia vastaan.²³⁹

²³⁶ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

²³⁷ <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/>:

1) Operations (includes Peacekeeping and Wider Peacekeeping), Draft Chapter Seven, United Kingdom, Spring, 1993.

2) Draft Army Field Manual, Wider Peacekeeping, United Kingdom, (Fourth Draft Revised), August 1994.

Quadripartite Study on Peace Support Operations, United Kingdom, April 1993.

²³⁸ http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf:

"Peace Operations", FM 100-23, Department of the Army, Washington DC, 30 December 1994

²³⁹ <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992:

An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.

Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992

12.4 NATO-operaatiot

YK antoi mandaatin NATO:n johtamalle IFOR-operaatiolle²⁴⁰ vuonna 1996. Operaation tehtävä oli Bosnian sodan päättyessä tukea Daytonin rauhansopimuksen²⁴¹ täytäntöönpanoa. Vahvalla sotilaallisella läsnäololla IFOR pyrki estämään vihamielisyyksien jatkumisen, takaamaan rauhan Bosnia-Hertzegevinassa sekä auttamaan siviiliyhteiskunnan jälleenrakentamista.²⁴²

Sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistuminen aloitti uudenlaisen rauhanturvaamisen aikakauden Suomessa. IFOR- ja SFOR- operaatioiden voimankäyttöoikeudet olivat itsepuolustusta laajemmat. Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselma²⁴³ oikeutti IFOR:n käyttämään tarvittaessa voimaa myös rauhansopimuksen sotilaallisten määräysten toimeenpanemiseksi. Operaatiota johti sotilasliitto NATO perinteisen YK:n sijasta. Suomen osallistuminen operaatioon edellytti rauhanturvaamislain muutosta.²⁴⁴

Suomen kannalta oleellista oli, että operaatioilla oli YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti. Tämä oikeutti ja mahdollisti kansallisen lainsäädäntömme ja asenneilmaistomme puitteissa Suomen osallistumisen operaatioihin NATO-joukkojen komennossa.

Bosnia-Herzegovinan operaatioiden kaltaiset uudet rauhanturvaamisoperaatiot vaativat perinteistä Suomessa uuden toiminnan mahdollistavan lain laatimista. Vanha laki oli laadittu rauhanturvaamiskonseptia varten ja vaati edelleen kaikkien konfliktin osapuolten hyväksynnän rauhanturvajoukon alueella toimimiselle. Jotta Suomelle olisi mahdollista jatkaa toimintaa suvereenisti kansainvälisessä toimintaympäristössä uskottavalla tavalla, oli Suomen ehdottomasti säädettävä kansallisia määräyksiään siten, että rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen olisi edelleen mahdollista.

²⁴⁰ IFOR = Implementation Force

²⁴¹ Jugoslavian presidentti Slobodan Milosevic myönsi syyskuussa 1995, että Bosnia - Herzegovinalla on laillinen olemassaolon oikeus. Näin rauhanneuvotteluille syntyivät edellytykset, ja ns. Daytonin rauhansopimus allekirjoitettiin Pariisissa joulukuussa 1995. Daytonin sopimus on laaja-alainen ja tavoitteellinen. Sopimuksen allekirjoittaminen toi aselevon lisäksi edellytykset Bosnian olemassaololle tulevaisuudessa. Maa jaettiin muslimien ja kroaattien muodostamaan Federaatioon sekä pääasiassa serbien Republika Srpskaan. Rauhansopimukseen liittyi huomattava taloudellinen apu ja pakotteista luopuminen. Sopimuksen toimeenpanoa varten osapuolet hyväksyivät noin 60 000 sotilaan vahvuisen NATO - johtoisen sotilasosaston sijoittamisen Bosniaan.

²⁴² NATO Handbook 2006, Chapter 13, s 144 – 145

²⁴³ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1031/1995

²⁴⁴ NATO Handbook 2006, Chapter 13, s 145 – 147

Uuden kansainvälisen järjestelmän ja toimintatapojen muodostamisvaiheessa pelättiin tärkeänä, että kyettäisiin osallistumaan kansainvälisen yhteisön toimintoihin täysipainoisesti. Toimintalinjojen muuttuessa pelättiin täysin aiheellisesti, että Suomi voi jäädä kansainvälisen kehityksen ulkopuolelle, mikäli ei kykene täysivaltaisesti osallistumaan yhteisiin operaatioihin. Tämä olisi vähentänyt Suomen uskottavuutta. Uusi lakiesitys käsittikin voimankäyttöä koskevia määräyksiä, jotka mahdollistivat voimankäytön myös muuten kuin vain itsepuolustukseksi.

Edellä mainitut syyt johtivat siihen, että Suomi oli rauhankumppanuusmaana mukana Bosnia–Herzegovinan NATO–johtoisissa operaatioissa alusta alkaen voimakkaalla panostuksella hankkimassa arvostusta länsiliittouman valtioilta. Rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen katsottiin olevan Suomelle erittäin tärkeää ulkopoliittisesti. Rauhanturvaamistoiminnalla katsottiin poliittisen realismin periaatteiden mukaisesti selkiytetyn Suomen asemaa merkittävänä toimijana kansainvälisessä yhteisössä.²⁴⁵

Kosovon kriisin alkaessa vuonna 1999 Suomella oli juuri valmiiksi koulutettuna ja sijoitettavana ensimmäinen Suomen kansainvälisen valmiusjoukon²⁴⁶ jääkäripataljoona. Näin Suomi oli erittäin halukas osallistumaan mahdolliseen operaatioon uutta kriisinhallintarakennetta edustavalla joukolla.

Kosovon operaation perusrakenne ei poliittisesti juuri poikennut IFOR- ja SFOR-operaatioiden luonteesta. Suomi halusi osallistua operaatioon juuri toimintavalmiiksi tuotetulla, voimakkaalla mekanisoidulla pataljoonalla. Poliittisen realismin kannalta tarkasteltuna toiminta oli hyvin rationaalista ja tarkoitushakuista Suomen oman aseman vahvistamista kansainvälisessä yhteisössä ja erityisesti sotilasliitto NATO:ssa.

Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto antoi päätöslauselman²⁴⁷, joka antaa mandaatin Kosovon tilanteen rauhoittamiseksi. Päätöslauselman sotilaallisesta osan vastuu lankesi NATO:n johtamalle KFOR-operaatiolle²⁴⁸. NATO:n ja Jugoslavian sotilasjohdon välinen sotilastekninen sopimus yhdessä YK:n mandaatin kanssa mahdollisti suomalaisten joukkojen lähettämisen.²⁴⁹

²⁴⁵ Vesa: From peace-keeping to crisis-management. The case of Finland. s 13 - 14

²⁴⁶ Suomen Kansainvälinen Valmiusjoukko = SKVJ = Finnish Rapid Deployment Force = FRDF

²⁴⁷ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244/1999

²⁴⁸ KFOR = Kosovo Force

²⁴⁹ NATO Handbook 2006, Chapter 14, s 149 – 150

12.5 Paluu rauhanturvaamiseen

Suomi panosti 1990-luvulla huomattavasti sotilasliitto NATO:n johtamiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioihin. Taustalla olivat Suomen pyrkimykset saavuttaa vahva asema NATO:n järjestelmässä rauhankumppanuusasetelmasta huolimatta. YK:ta ei pidetty enää konkreettisesti lisäarvoa tai suoranaista etua ja vaikutusmahdollisuuksia takaavana. Aiemmin voimakas osallistuminen YK:n johtamiin operaatioihin oli rajoittunut sotilastarkkailijoiden ja esikuntaupseerien lähettämiseen. Suomella ei ollut operatiivisia joukkoja YK:n alaisissa operaatioissa.

Suomi osallistui alusta alkaen Etiopian ja Eritrean rajalla Afrikan sarvessa toimeenpantuun YK-operaatioon sotilastarkkailijoilla. Kun YK tiedusteli Suomea osallistumaan operaatioon myös joukkoja lähettämällä, oli Suomella eräänlainen sisä- ja ulkopoliittinen pakko vastata kutsuun myöntävästi vanhana, arvostettuna rauhanturvaajamaana. Näin voitaisiin jälleen saavuttaa näkyvyyttä myös YK:n toiminnassa. Kontribuomalla Suomi osoitti olevansa edelleen kiinnostunut toiminnasta YK:n kontekstissa ja halukas osallistumaan rauhanturvaamistoimintaan muutenkin kuin NATO:n puitteissa.

12.6 Liittoumana koalitie

YK:n turvallisuusneuvosto antoi mandaatin halukkaiden valtioiden yhteenliittymälle²⁵⁰ aloittaa ISAF - operaatio²⁵¹ Afganistanissa vuodenvaihteessa 2001–2002. Operaation tehtäväksi määritettiin hallinnon auttaminen vakauttamalla tilannetta ja luomalla turvallisuutta.²⁵²

Yhdysvallat oli ajankohtana sotilaallisesti sitoutunut taistelutehtäviin Afganistanissa. Siksi NATO ei ottanut operaation johtovastuuta itselleen. Yhdysvallat kuitenkin kokosi voimakkaitakin informaatio sodan keinoja käyttämällä ja liittolaisiaan painostamalla koalition²⁵³.

Koalition johtovaltio vastuun otti operaation aloitusvaiheessa Yhdysvaltojen liittolainen Iso-Britannia. Yhdysvaltojen painostuskeinona oli ”joko meidän kanssamme tai meitä

²⁵⁰ Coalition of Willing Nations

²⁵¹ ISAF = International Security Assistance Force

²⁵² http://www.afnorth.nato.int/ISAF/about/about_history.htm

²⁵³ Coalition of Willing Nations

vastaan”. Moni valtio liittyi operaatioon parantaakseen omaa asemaansa suuren liittolaisensa Yhdysvaltojen kanssa. Erityisesti NATO-jäsenyyttä hakeneilla, sittemmin vuonna 2004 jäseniksi otetuilla valtioilla oli voimakas osallistumisen ja näyttämisen tarve.

Suomen asema rauhankumppanuusmaana ei varsinaisesti velvoittanut mihinkään. Poliittisten päätöksentekoperusteiden pohjalta aloitettiin kuitenkin neuvottelut Suomen joukkokontribuutiosta operaatioon. Suomen osallistumisen takana voidaan katsoa olleen poliittisen realismin perusperiaatteiden mukaisesti valtion aseman vahvistaminen ja näkyvyyden saavuttaminen kansainvälisessä yhteisössä yhdessä uskotavuuden vahvistamisen kanssa.

Operaatio alkoi koalitio-periaatteella Iso-Britannian johdolla. Jo elokuussa 2003 operaatio siirtyi NATO:n johtoon. Lokakuussa 2003 YK:n turvallisuusneuvosto laajensi ISAF:in mandaatin koskemaan koko Afganistania. ISAF on laajentanut toimintaansa Pohjois- ja Länsi-Afganistaniin.²⁵⁴

Suomelle on edelleen tärkeää pitää yllä kansainvälistä näkyvyyttä myös Afganistanissa. Läsnaolollaan Suomi viestittää olevansa rauhankumppanuusasemastaan huolimatta luotettava, vakaa ja toimintakykyinen liittolainen.

12.7 Euroopan Unionin kriisinhallinta

Suomen pääasiallinen kansainvälinen viitekehys on nykyisin sidoksissa EU:in ja sen toimintoihin. EU:n YUTP sitoo myös Suomen toimintoja kansainvälisiin operaatioihin liittyen. Suomen on pakko osallistua täysipainoisesti Euroopan Unionin puitteissa suoritettavaan rauhanturvaamistoimintaan.

Tähän saakka EU:n toiminta kriisinhallintaoperaatioissa on ollut pienimuotoista. Suomella ei ole ollut vaikeuksia panostaa niihin tarvittavalla tavalla. Poliittisen realismin kannalta tarkasteltuna Suomella on valtiona pakko toimia aktiivisesti EU:n kontekstissa. Tätä korostaa Suomen asema rauhankumppanina eikä sotilasliitto NATO:n jäsenvaltiona. Perusasetelma poikkeaa suurimmasta osasta EU-maita.

²⁵⁴ NATO Handbook 2006, NATO Public Diplomacy Division, Belgia 2006, Chapter 16, s 155 – 158

Eurooppa-neuvosto vahvisti joulukuussa vuonna 2003 EU:n olevan valmis käynnistämään Bosnia-Hertsegovinassa ESDP-operaation²⁵⁵. NATO päätti Bosnia-Hertsegovinan SFOR-operaation lopettamisesta kesäkuussa vuonna 2004. EU:n yhteisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto hyväksyi uuden operaation toteuttamisen. Operaation nimeksi päätettiin ALTHEA.

YK:n turvallisuusneuvosto antoi mandaatin²⁵⁶ ALTHEA:lle, joka käynnistyi välittömästi SFOR-operaation päättyttyä. SFOR luovutti tehtävät ALTHEA:lle joulukuun alussa 2004.²⁵⁷ Suomi päätti osallistumisestaan operaatioon sen alusta alkaen.²⁵⁸

EU:lla oli ennestään käynnissä kaksi siviilikriisinhallintaoperaatiota Bosnia-Hertsegovinassa. Operaatiot olivat poliisikoulutusmissio EUPM²⁵⁹ ja tarkkailumissio EUMM²⁶⁰. Operaatio on ensimmäinen EU:n johtama kriisinhallintaoperaatio, jossa käytetään sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan keinoja.²⁶¹

12.8 EU:n nopean toiminnan joukot

EU on luonut itselleen omat nopean toiminnan joukot voidakseen reagoida entistä nopeammin kansainvälisiin kriiseihin. Joukot edustavat operaatioissa omia kansallisia asevoimiaan kansallisen käskyvallan alaisina. Tehtävät rajoittuvat humanitaarisiin ja pelastustehtäviin sekä rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviin. Taisteluosastot eli nopean toiminnan joukot ovat osa EU:n nopean toiminnan kyvyn kehittämistä. Termi taisteluosasto on suora käännös englanninkielisestä termistä "Battle Group", jolla tarkoitetaan noin pataljoonan vahvuista joukkoa, joka kykenee itsenäiseen toimintaan ja sisältää operatiivisessa toiminnassaan tarvitsemansa toiminnalliset elementit omassa organisaatiossaan.²⁶²

²⁵⁵ ESDP = European Security and Defence Policy, Euroopan Yhteinen Ulko- ja Turvallisuuspolitiikka = YUTP

²⁵⁶ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1551/9.7.2004

²⁵⁷ <http://www.euforbih.org/mission/mission.htm>

ESDP = European Security and Defence Policy

²⁵⁸ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=777&lang=EN&mode=g

<http://www.mil.fi/rauhanturvaaja/operatiot/bosnia.dsp>

²⁵⁹ EUPM = European Union Police Mission

²⁶⁰ EUMM = European Union Monitoring Mission

²⁶¹ http://www.government.fi/tiedostot/julkinen/vn/selonteot-mietinnot/2004/Valtioneuvoston_selonteko_Althea/fi.pdf

²⁶² http://europa.eu/institutions/inst/council/index_fi.htm

Taisteluosastojen tarkoituksena on tukea lyhytkestoisissa ja vaativissa tehtävissä ensisijaisesti YK:n mandaatilla toimeenpantavia rauhanturvaoperaatioita. Taisteluosastoja on suunniteltu YK:n toimeenpanemien operaatioiden tueksi operaatioiden alkuvaiheessa.

Taisteluosastojen toimintavalmius mahdollistaa perinteisiä rauhanturvaamis- ja kriisinhallintajoukkoja nopeamman vaikuttamisen kriisialueella. Näin YK voi saapua perinteisemmällä, hitaammin mobilisoitavilla joukoilla operaatioalueelle ja huolehtia operaation loppuunsaattamisesta.

Taisteluosastojen tehtäviin kuuluvat Petersbergin tehtävät²⁶³. Nämä ovat humanitaariset toimet ja väestön evakuointi, rauhanturvatoimet sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, johon kuuluu myös rauhanpalauttaminen.²⁶⁴

Nopean toiminnan joukot ovat sotilaallisesti omavaraisia taisteluosastoja. Yhden taisteluosaston vahvuus on noin 1500 henkilöä. Taisteluosastoja ei ole tarkoitettu laajaa sotilaallista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin. Niiden ensisijainen suunniteltu käyttötarkoitus on kriisien syntymisen ja laajenemisen ehkäiseminen. Taisteluosastot voivat toimia joko itsenäisesti tai osana laajempaa operaatiota. Niiden tehtäviin voi kuulua esimerkiksi kriisialueella olevien eurooppalaisten evakuoinnit ja kansanmurhien estäminen. Päätös valmiudessa olevien joukkojen osallistumisesta operaatioon tehdään aina sekä EU:ssa että kansallisesti.²⁶⁵

Nopean toiminnan joukkojen tärkeimpänä suunnitteluperusteena on niiden valmiusvaatimus. Joukkojen on suunniteltu olevan operatiivisessa valmiudessa operaatioalueella kymmenessä päivässä päätöksenteon jälkeen. Tämän vuoksi joukot ovat viiden vuorokauden lähtövalmiudessa omassa kotimaassaan. Operaatioiden kestoksi on suunniteltu enintään neljä kuukautta. Operaatioajalle ei ole suunniteltu rotaatioita tai palvelusvapaita. Koko joukko on tarkoitettu kotiuttaa neljän kuukauden määräajan täytyessä ja seuraavan joukon²⁶⁶ ottaessa operatiivisen vastuun.

²⁶³ Petersbergin tehtävät: ”humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien”. Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, s 16

²⁶⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/r00001.htm>

²⁶⁵ <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=90>

²⁶⁶ ”Follow-On-Force”, toisen portaan hitaamman lähtövalmiuden omaava suurempi joukko, joka ottaa vastuun taisteluosastolta. Suomen kansainväliset valmiusjoukot edustavat tätä joukkotyyppiä.

Nopean toiminnan joukkoihin osallistuminen on jäsenmaille vapaaehtoista. Taisteluosastokonsepti on kuitenkin keskeisessä asemassa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä. Osastojen johtovaltiovastuu ja osallistujamaat vaihtuvat taisteluosastoittain. Järjestely pakottaa kaikki EU-maat kehittämään nopean toiminnan valmiuttaan. Tämä edellyttää kansallisia muutoksia henkilöstö- ja materiaalivalmiusjärjestelyihin. Euroopan Unionin tarkoituksena ei ole luoda päällekkäisiä, kilpailevia resursseja NATO:n kanssa. Eurooppalaisten EU-maiden väestöstä vain noin viisi prosenttia asuu maissa, jotka eivät ole NATO:n jäseniä.²⁶⁷

Suomi on tehnyt päätöksen osallistumisesta kahteen eri taisteluosastoon. Näistä ensimmäisen valmiusvuoro alkoi vuoden 2007 alusta ja kesti kuusi kuukautta. Taisteluosaston muodostivat Suomi, Saksa ja Hollanti kokonaisvahvuuden ollessa noin 160 suomalaista. Toinen taisteluosasto aloittaa valmiusvuoronsa vuoden 2008 alusta kuuden kuukauden ajaksi. Toisen taisteluosaston muodostaa Suomi, Ruotsi, Norja ja Viro. Osaston vahvuus on noin 200 suomalaista.²⁶⁸

Uuden konseptin mukaisien taisteluosastojen käytöstä operaatiossa ei ole vielä kokemuksia. Siksi joukkojen yksityiskohtaisempi tarkastelu on rajattu käsittelyn ulkopuolelle.

Suomen merivoimat saavuttavat alustavan operatiivisen toimintakyvyn vuonna 2007 ja ilmavoimat alustavan kyvyn osallistua monikansallisiin kriisinhallintaoperaatioihin vuonna 2008. Täysi operatiivinen valmius on tarkoitus saavuttaa vuonna 2010.²⁶⁹

Täysi operatiivinen toimintakyky on saavutettuna vuonna 2007 Suomen kansainvälisen valmiusjoukon jääkäripataljoonalla, prikaatin johtamiskyvyllä (esikunta- ja viestikomppania), pioneeripataljoonalla, CIMIC-komppanialla, NBC-osastolla²⁷⁰ sekä maa- ja merivoimien erikoisoperaatiojoukolla²⁷¹.

²⁶⁷ <http://www.finland.org/netcomm/news/showarticle.asp>

²⁶⁸ <http://www.defmin.fi/useinkysyttya/>

²⁶⁹ Komentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektorijohtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

²⁷⁰ NBC = Nuclear, Biological and Chemical warfare

²⁷¹ Komentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektorijohtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa. Lisäksi: Valtion talousarvioletus 2007.

Alustava toimintakyky vuonna 2007 ja täysi operatiivinen valmius vuonna 2008 saavutetaan elektronisen sodankäynnin osastolla, merivoimien johtoaluksella, rannikkojääkäriyksiköllä ja alustarkastusryhmällä²⁷².

NATO:n nopean toiminnan joukkojen²⁷³ konseptin mukaisten joukkojen vahvuus on noin 25 000 sotilasta. Tehtäväjakoa EU:n ja NATO:n nopean toiminnan joukkojen välille ei ole laadittu. Eri joukkojen osallistuminen operaatioihin päätetään tapauskohtaisesti. EU:n kriisinhallintakyky pohjautuu monella toimintasektorilla NATO:n resursseihin ja johtamisjärjestelmiin. Siksi on luotu "Berlin plus" -järjestely. Järjestelyllä EU kykenee toimimaan tilanteessa, jossa NATO ei osallistu yhteiseen operaatioon.²⁷⁴

Yhdysvallat hyväksyy, että EU voi käyttää NATO:n resursseja sotilaallisessa kriisinhallintaoperaatiossa, johon Yhdysvallat ei osallistu. Resursseja ovat esimerkiksi tiedustelutiedot, viesti- ja johtamisjärjestelmät sekä strateginen kuljetuskapasiteetti. Jäsenvaltioiden asevoimien asejärjestelmien on oltava yhteensopivia ja välineistön riittävän standardoitua yhteisoperaatioita suoritettaessa.²⁷⁵

13. KRIISINHALLINTAKOULUTUKSEN JA - VALMIUDEN KEHITTYMINEN

13.1 Perinteisen rauhanturvaamisen aikakausi

Ensimmäiset rauhanturvaoperaatiot liittyivät kahden tai useamman valtion välisen aseellisen selkkauksen tai sodan jälkeen aikaansaadun aselevon valvontaan ja ylläpitoon. Joukon mandaatti ja voimankäytön säännökset olivat rajalliset ja usein konsensuksen tulosta. Operaatioon lähetettävän joukon kokoonpanosta ja kalustosta päätettiin tarkasti. Varustukselle oli usein asetettu rajoituksia.²⁷⁶

Perinteisissä rauhanturvaamisoperaatioissa joukon tehtävänä oli valvoa, tarkkailla, raportoida, loitontaa ja kieltää alueen käyttö. Konfliktin osapuolten näkemys otettiin huomioon operaatiota käynnistettäessä. Osapuolilla oli mahdollisuus vaikuttaa operaatioon osallistuvien valtioiden hyväksymiseen. Konfliktin osapuolten tunnustama rauhanturvajoukon puolueettomuus muodostui merkittäväksi tekijäksi. Tämän vuoksi

²⁷² Komentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektorijohtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa. Lisäksi: Valtion talousarvioesitys 2007.

²⁷³ NATO Response Force = NRF

²⁷⁴ <http://www.finland.org/netcomm/news/showarticle.asp> ja <http://formin.finland.fi/public/default.asp>

²⁷⁵ http://europa.eu/abc/12lessons/index11_fi.htm

²⁷⁶ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1mandate.html

Pohjoismaat, Irlanti ja Itävalta olivat mukana operaatioissa huomattavalla panoksella. Suomen puolueettomuus oli yleisesti tunnustettu jo ensimmäisessä rauhanturvaamisoperaatiossa.²⁷⁷

Ensimmäisissä YK:n alaisissa rauhanturvaamisoperaatioissa Suomen kontribuutiona oli komppania tai pataljoona, jolla oli kevyt aseistus ja ajoneuvokalusto. Rauhanturvahistoriamme alkuvaiheen joukkoja voidaan organisaaation, kaluston ja henkilöstön perusteella kutsua jalkaväkijoukoiksi.

Kevyesti varustettu jalkaväkijoukko soveltui erinomaisesti YK:n johtamiin perinteisen rauhanturvaamisen kaavaa noudattaviin operaatioihin. Yleensä joukko tarvitsi vain toimialue- ja kalustokoulutuksen selviytyäkseen sille suunnitelluista tehtävistä, jotka olivat sotilaalliselta vaativuusasteeltaan helppoja.

Henkilöstö saatiin helposti rekrytoitua rauhanturvareservistä myös muihin YK:n rauhanturvaamisoperaatioihin. Tehtävien vaatimustaso oli pääosaan tehtävistä alhainen. Myös mahdollisuus ulkomaille pääsemisestä oli henkilöstölle voimakas houkutin. Kaukomatkailu ei tuolloin ollut tavallisten työtätekevien taloudelle mahdollista.

Jalkaväkijoukon kevyt kalusto oli irrotettavissa puolustusvoimilta. Ajoneuvoiksi kelpasivat kaupalliset mallit pienin muutoksin. Kalusto oli tehtäviin nähden oikein mitoitettua tehtävien ja toiminnan ollessa pääosin melko staattista. Joukkojen kokoonpanot räätälöitiin jokaista operaatiota varten erikseen. YK-operaatioihin keskittyneestä ajasta voidaan käyttää nimitystä perinteisen rauhanturvaamisen aikakausi.

13.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan aikakausi

Suomen osallistuessa NATO:n johtamiin operaatioihin syntyi tarve valmistautua rauhanturvaamisen uuteen aikakauteen, muutokseen aktiiviseksi sotilaalliseksi kriisinhallinnaksi. Jalkaväkijoukko ei enää kyennyt vastaamaan muuttuneen rauhanturvamistoiminnan haasteisiin. Joukon kokoonpanoa ja kalustoa oli kehitettävä. Uudet joukot suunniteltiin, koulutettiin ja valmistettiin jääkärijoukkojen kokoonpanoon. Suo-

²⁷⁷ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr2.html

malaista jääkärijoukkoa ja sen operatiivista käytettävyyttä kansainvälisissä tehtävissä kuvaa ehkä parhaiten termi mekanisoitu jalkaväki²⁷⁸.

Uusissa NATO-operaatioissa joukon oli oltava toimintakykyisempi, taisteluvalmiimpi ja koulutetumpi. Joukon oli varauduttava uudenlaisiin uhkiin turvallisuustilanteen ja joukon tehtävien muuttuessa aikaisempaa riskialttiimmiksi. Ajoneuvokalustoksi otettiin panssaroidut miehistönkuljetusajoneuvot. Omasuojatoimintaa parannettiin ja tulivoimaa kasvatettiin. Uudet tehtävät muuttivat vaatimuksia joukon koulutukselle.

NATO-operaatioista saatujen kokemusten myötä Suomessa jouduttiin tutkimaan kriisinhallintaoperaatioiden vaatimuksia joukolle ja sen kalustolle. Kriisinhallintajoukkojen koulutustasoa ja varustusta oli kehitettävä vastaamaan aikaisempaa vaativampia operaatioita. Poliittinen ilmasto tuki osallistumista myös muihin kuin YK-operaatioihin.

Uuden toiminnan tavoitteista käytiin syksyllä 1995 vilkas poliittinen keskustelu. Esiin nousi voimakas tarve rauhanturvalain uudistamisesta uusiin haasteisiin vastaamiseksi. Rauhanturvalakia uudistettiin joulukuussa 1995. Uusi laki mahdollisti osallistumisen YK:n tai ETYJ:n hyväksymään kriisinhallintaoperaatioon. Osallistumismahdollisuus laajennettiin kattamaan myös laajennettu rauhanturvaamistoiminta, joksi kriisinhallintaa kutsuttiin.²⁷⁹

Vuonna 1996 Puolustusvoimat käynnisti kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä varten annettavan varusmieskoulutuksen. Tarkoituksena oli tuottaa kansainvälisiin tehtäviin soveltuva valmiusjoukkopataljoona. Ensimmäisen pataljoonan komppanioista oli oltava tuotettuna jo vuonna 1997. Koulutus aloitettiin Porin Prikaatissa²⁸⁰, josta muodostui Suomen kansainvälisen valmiusjoukon koulutuskeskus.²⁸¹

Koulutuksen suunnittelu ja toteuttaminen aloitettiin YK:n operaatioiden pohjalta. Muuta kokemusta puolustusvoimissa ei laajamittaisesti ollut. Käytännössä koulutus perustui pääosin YK:n konseptiin.

²⁷⁸ Engl Mechanized Infantry. Joukko on jalkaväkijoukko, jolla on ajoneuvokalustonaan panssaroituja ajoneuvoja ja panssaroimattomia pyöräajoneuvoja. Koko joukko on varustettu ajoneuvoilla.

²⁷⁹ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997: Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus, VNS 1/1997, s 29 – 31

²⁸⁰ Saapumiserästä II/1996

²⁸¹ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997, s 29 – 31

Valtioneuvosto toi esille oman kantansa kriisinhallinnasta ja sen kehittämisestä selonteossaan eduskunnalle vuonna 1997. Ensimmäinen kansainvälisiin tehtäviin koulutettu jääkärikomppania tuotettiin vuonna 1997 ja pataljoona vuonna 1998. Pataljoonan operatiivinen valmius tarkastettiin marraskuussa 1998 järjestetyssä kertausharjoituksessa.²⁸²

Joukko tuotettiin nopeasti. Aikaisempiin rauhanturvaamiskokemuksiin perustuen pyrittiin säilyttämään joukon omavaraisuus, omatoimisuus ja siviilialan ammattitaito. Sotilaallinen ammattitaito oli koko pataljoonan henkilöstöllä. Joukkoon valittiin alkupeleistä tuotantosuunnitelmaa enemmän reserviläisiä siviiliammattinsa perusteella. Pataljoona oli valmis kokeilukokoonpanossa henkilöstön osalta. Materiaalisessa valmiudessa oli vielä operatiivisen tarkastuksen aikana suuria puutteita.²⁸³

Koulutusta jatkettiin tehdyn joukkotuotantosuunnitelman mukaan. Vuoden 1999 keväällä oli tuotettuna SKVJ:n ensimmäinen jääkäripataljoona Kosovon operaation valmistelujen alkaessa. Joukko oli jo ilmoitettu YK:n ja NATO:n joukkorekistereihin. Joukon kokoonpano räätälöitiin valmiusjoukkopataljoonan pohjalta.

Suomi halusi perustaa juuri tuotetun jääkäripataljoonan, jonka ensimmäiseksi operaatioksi muodostui KFOR Kosovossa kesällä 1999. Noin puolet pataljoonan henkilöstöstä rekrytoitiin siviilikoulutuksen perusteella. Toinen puoli rekrytoitiin varusmiespalveluksen aikana valmiusjoukkokoulutuksen saaneista reserviläisistä.²⁸⁴

Kosovossa saavutetun menestyksen innoittamana laadittiin uusi kansainvälisten valmiusjoukkojen toimeenpanosuunnitelma. Päätettiin kouluttaa ja varustaa jääkäripataljoona, pioneeripataljoona, kuljetuskomppania, CIMIC-komppania ja miinalaiva.

Jääkäripataljoonan kalustoineen katsottiin olevan jo tuotettu sijoituspaikassaan Kosovossa. Vuoteen 2003 mennessä oli koulutettu toinen jääkäripataljoona. Tästä käytettiin nimeä SKVJ 2 -jääkäripataljoona.²⁸⁵

²⁸² Oma kokemus valmiusjoukkokoulutuksen eri tehtävissä Porin Prikaatissa vuosina 1999 – 2006.

²⁸³ Sama

²⁸⁴ Oma kokemus valmiusjoukkokoulutuksen eri tehtävissä Porin Prikaatissa vuosina 1999 – 2006.

²⁸⁵ http://tietokannat.mil.fi/rauhanturvaajat/perustiedot_valm.php3

Pioneeripataljoonan vaatimuksena oli kyky yhdellä komppanialla vaaka-²⁸⁶ ja toisella pystyrakennustehtäviin²⁸⁷. Pataljoonalle ei koulutettu omaa erillistä esikuntaa tai esikunta- ja huoltokomppaniaa. Nämä osat olivat pääosin kaksoissijoitettuina SKVJ 2-pataljoonan kanssa. Pioneeripataljoona on ilmoitettu kaikkiin kolmeen joukkorekisteriin.

Jääkäri- ja pioneeripataljoonaa ei suunniteltu perustettavaksi toimintakykyisiksi samaan aikaan. Suunnittelun lähtökohtana oli vain toisen pataljoonan perustaminen kerrallaan. Näin kaksoissijoittamisesta ei katsottu olevan haittaa. Pioneeripataljoona lakkautetaan vuoteen 2010 mennessä. Siitä muodostetaan kolme erillistä pioneeri-komppaniaa. Järjestelyllä kyetään ohittamaan kaksoissijoittamisen pataljoonatasolla aiheuttamat ongelmat.²⁸⁸

Pataljoonien runkomateriaali oli yhteinen. Jääkäripataljoona suurimpana joukkona toimii kaiken materiaalin osalta materiaalipoolina. Muut perustettavat joukot voidaan perustaa poolista, mikäli jääkäripataljoonaa ei perusteta. Pooliajattelu oli ainoa mahdollisuus sotavarustemateriaalin ja muun kaluston rajoitetun määrän vuoksi. Joukko on ilmoitettu EU:n, NATO:n ja YK:n joukkorekisteriin. Jääkäripataljoona on täyteen sijoitettu henkilöstön ja materiaalin osalta.²⁸⁹

Kaikkiin kolmeen joukkoluetteloon ilmoitetut pienemmät joukkokokonaisuudet eivät aiheuta perustamisjärjestelyille ylipääsemättömiä haasteita. Nämä joukkokokonaisuudet ovat sotilastarkkailija²⁹⁰, NBC-²⁹¹ ja CIMIC-osasto²⁹².

EU:n ensimmäiseen Saksan, Hollannin ja Suomen muodostamaan taisteluosastoon perustettu suojaamiskomppania²⁹³ on ilmoitettu NATO:n ja YK:n joukkorekistereihin, mutta ei EU:n rekisteriin. Joukkoa ei kuitenkaan ole suunniteltu käytettäväksi muuta

²⁸⁶ Erilaisten teiden ja siltojen rakentaminen

²⁸⁷ Erilaisten rakennusten ja rakenteiden rakentaminen

²⁸⁸ Komentaja Mikko Santavuoren luennot

²⁸⁹ Komentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektorijohtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

²⁹⁰ Sotilastarkkailijaosastoon kuuluu kolme (3) kymmenen (10) hengen ryhmää

²⁹¹ Suojeluosastoon kuuluu kolme (3) ryhmää

²⁹² CIMIC – osastoon kuuluu johto-osa ja kolme (3) taktista CIMIC – joukkuetta, kokonaisvahvuus 100 henkeä

²⁹³ Suojaamiskomppania = Force Protection Company, FP Coy

kuin EU:n taisteluosaston operaatiossa valmiusajan kuluessa. EU:n joukkorekisteriin on ilmoitettu myös tiedustelulennokkiyksikkö²⁹⁴ ja erikoisoperaatiojoukkue²⁹⁵.

Merivoimien osalta on kaikkiin joukkorekistereihin ilmoitettu operatiivisesti valmiina vuoden 2007 alusta miinalaiva, jolla on rajallinen johtaluskyky. Merivoimien ilmoitettuun kontribuutioon kuuluu myös alustarkastusyksikkö²⁹⁶ erillisenä ilmoituksena. Merivoimilla on myös kaikkiin kolmeen joukkorekisteriin ilmoitettuna rannikkojääkärikomppania, jonka on suunniteltu toimivan mahdollisessa operatiivisessa tehtävässä osana monikansallista rannikkojääkäriosastoa²⁹⁷. Monikansalliseen rannikkojääkäritoimintaan on sitoutunut Suomen lisäksi Ruotsi.

Ilmavoimista on ilmoitettu EU:n ja NATO:n joukkorekistereihin valmiusyksikkö, jonka on suunniteltu olevan operatiivisesti valmiina vuoden 2008 alussa. Joukon rungon muodostaa kuusi F/A-18 HORNET -hävittäjää huolto- ja tukiorganisaatioineen.²⁹⁸

Kuljetuskomppanian perustamisjärjestelyjä ei ehditty suunnitella loppuun saakka, kun sen valmiudessa pitämisestä päätettiin luopua. Henkilöstön ja raskaan kuljetuskaluston puutteiden vuoksi joukko poistettiin valmiusjoukkojen kokoonpanosta vuonna 2004.

CIMIC-komppanian sijoittamiselle SKVJ:n osaksi oli muodostunut vahva perinne. Operaatioissa suomalaisella CIMIC-toiminnalla oli saavutettu menestystä ja kansainvälistä näkyvyyttä. Miinalaivalla haluttiin sitoa myös merivoimat mukaan kansainväliseen toimintaympäristöön. Samalla haluttiin antaa merivoimille mahdollisuus kehittää ja laajentaa omaa kansainvälistä toimintaansa.

NORDCAPS-yhteistyön myötä joukkoihin lisättiin esikuntakomppania ja viestikomppania, jotka oli suunniteltu tukemaan yhteispohjoismaisen NORDCAPS-prikaatin perustamista. Esikuntakomppania ja viestikomppania jäivät NORDCAPS-järjestelmän purkamisen jälkeen ilmoitettuina kaikkiin joukkorekistereihin. Viestikomppania on eril-

²⁹⁴ Ranger – tiedustelulennokkikalusto

²⁹⁵ Erikoisoperaatiojoukkueeseen kuuluu kaksi (2) maavoimien ja yksi (1) merivoimien erikoisjoukkoryhmä

²⁹⁶ Alustarkastusyksikkö = engl Boarding Party, kokonaisvahvuus 15 henkeä

²⁹⁷ Amphibious Task Unit, ATU

²⁹⁸ Komentaja Mikko Santavuoren luennot

linen niin kutsuttu johtamisjärjestelmäyksikkö²⁹⁹. Esikuntakomppania on suunniteltu tarjottavaksi operaatioihin vain yhdessä viestikomppanian kanssa.³⁰⁰

Yhdysvaltoihin 9.11.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen aloitettiin joulukuussa 2001 ISAF-operaation valmistelut Afganistaniin. Suomi oli mukana operaation valmistelussa jo varhaisessa vaiheessa. YK antoi mandaatin operaatiolle, mutta operaatiojohtoa ei ottanut YK tai NATO. Operaatiosta muodostui monikansallinen operaatio, jonka rakenne perustui koalitioon.

Suomi asetti ISAF:iin osaston suoraan operaation komentajan alaisuuteen. Kyseessä oli Suomen kannalta uusi johtorakenne. Aiemmin vastaavanlaisella mandaatilla ja johtovastuujärjestelyllä ei ollut osallistuttu operaatioon. Tästä pääosin NATO-operaatioihin keskittyneestä ajasta voidaan käyttää nimitystä sotilaallisen kriisinhallinnan aikakausi.

EU:n nopean toiminnan joukot tulevat ensimmäisen operaationsa aloittaessaan käynnistämään uuden aikakauden suomalaisessa kriisinhallinnassa. Tällä hetkellä nopean toiminnan joukkojen toiminnasta on kokemusta vain koulutus- ja valmiusvaiheen osalta.

13.3 Suomi - rauhanturvaamisen suurvalta?

Kylmän sodan aikana Suomi markkinoi itseään ”rauhanturvaamisen suurvaltana”. Tämä oli kansallisen itsetunnon kohottamista, jota ei muualla huomioitu. Operaatioihin osallistumisen poliittinen helppous perustui suurelta osin Suomen puolueettomuuteen. Kylmän sodan päättyessä kriisien luonne yhdessä niiden eskaloitumisen ja hallitsemisen mekanismien kanssa muuttuivat.

Suomen kontribuutio YK:n operaatioihin oli suurimmillaan vuosina 1989–1990. Tällöin Suomella oli pataljoona Golanilla, Libanonissa ja Namibiassa. Joukkojen yhteisvahvuus oli lähes 2000 rauhanturvaajaa. Suomi osallistui samaan aikaan myös muihin operaatioihin esikuntaupseereilla tai sotilastarkkailijoilla. Tältä ajalta on peräisin Suomen maine rauhanturvatoiminnan suurvaltana. Puolueettomasti tarkasteluna voidaan todeta, että Suomen maine rauhanturvaamisen suurvaltana perustui pääosin

²⁹⁹ CIS Unit, Communication and Information Systems Unit

³⁰⁰ Komentaja Mikko Santavuoren luennot

suomalaisten omaan itsetunnon rakentamiseen. Kansainvälisistä lähteistä ei tätä tukevaa asetelmaa ole löydettävissä. Asemaa perusteltiin rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen volyyymillä verrattuna väkilukuun.

Suomi jatkoi oman aktiivisen rauhanturvaamiskansainvälistä lähteistä ei tätä tukevaa asetelmaa ole löydettävissä. Asemaa perusteltiin rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen volyyymillä verrattuna väkilukuun.

Suomen ensimmäinen rauhanturvaoperaatio oli myös YK:n ja maailman ensimmäinen varsinainen rauhanturvaoperaatio. Kylmän sodan aikana pääosa rauhanturvajoukoista koottiin puolueettomien maiden asettamista sotilaista. Kevyesti aseistetut joukot sijoitettiin operatiivisesti taistelevien osapuolien väliin valvomaan sopimusten noudattamista. Tämä toimi YK:n rauhanturvaamisen peruskonseptina kylmän sodan aikana.

Rauhanturvajoukot pyrkivät puolueettomuuteen. Operaation edellytyksenä oli konfliktiin osallisten valtioiden suostumus operaatioille ja voimankäytön rajoittaminen itsepuolustukseen. Operaatioiden mandaatti perustui YK:n peruskirjan lukuun VI, riitojen rauhanomainen selvittely.

Kylmän sodan päättyessä rauhanturvaamistoiminnan kuva muuttui. ”Uudessa rauhanturvaamisessa”, sotilaallisessa kriisinhallinnassa, ei ollut erotettavissa taistelevia osapuolia, neuvotteluosapuolia eikä operatiivista rakennetta rintama- tai tulitaukolinjoihin. Entisen Jugoslavian alueen kriiseissä YK:n resurssit todettiin riittämättömiksi haluttuun tulokseen pääsemiseksi.

Balkanin kriisien aikana kansainväliset järjestöt ja liittoumat etsivät omaa paikkaansa kansainvälisessä toimintaympäristössä. NATO, ETYJ ja EU etsivät aktiivisesti itselleen sopivaa tapaa toimia. NATO löysi voimakkaimpana ensimmäisenä itselleen sopivan roolin muiden seurattessa perässä. Muutos sotilaalliseen kriisinhallintaan toi suurvallat omine intresseineen mukaan toimintaan. Joukkojen aseistus ja kalusto muuttui raskaammaksi ja tehokkaammaksi. Joukon toimialueelle lähettämiseen ei

enää katsottu tarvittavan konfliktin osapuolten suostumusta. Voimankäytön sääntökeinoihin³⁰¹ ei enää kiinnitetty merkitystä.³⁰¹

Suomi aloitti yhteistyön NATO:n sotilaallisessa kriisinhallinnassa vuonna 1996. Suomi on edelleen osallisena NATO-operaatioissa, joissa voimankäyttövaltuudet perustuvat YK:n Peruskirjan lukuun VII³⁰².

Suomi osallistui EU:n johtamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ensimmäisen kerran vuonna 2003. Tällä hetkellä Suomi osallistuu merkittävällä panoksella EU:n kriisinhallintatoimintaan Balkanilla.

Uutena uhkana sotilaallisen kriisinhallinnan mukaisissa operaatioissa on taistelevien joukkojen ja kriisinhallintajoukkojen toiminta samalla operaatioalueella. Varoittavana esimerkkinä on Somalian operaatio. Somaliassa Yhdysvallat kävi sotaa somalikapinallisia vastaan samalla operaatioalueella, jolla YK:n rauhanturvajoukot toimivat YK:n mandaatilla. Operaatio päättyi yhdysvaltalaistappioihin.

Afganistanissa ollaan ajautumassa vastaavaan tilanteeseen. Afganistanin operaatioalueella on operaation alusta saakka toiminut Yhdysvaltojen OEF-operaatio³⁰³ yhdessä ISAF-kriisinhallintaoperaation kanssa. Alkuvaiheen koalitiojohdon jälkeen NATO otti vuonna 2003 johtoonsa ISAF:in. Vuonna 2006 NATO otti johtoonsa myös edelleen taistelutehtäviä suorittavan OEF:in. Sama johto-organisaatio johtaa samalla toimialueella sekä taistelu- että kriisinhallintajoukkoja. Kuvatussa tilanteessa syntyy vakava uhka voimankäytön säännösten toimivuudelle ja lainmukaisuudelle kuten myös operaation kansainväliselle puolustettavuudelle.³⁰⁴

14. KANSALLISET JOHTOSUHTEET

14.1 Puolustusministeriön johdossa

Rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatoiminta oli Suomessa puolustusministeriön (PLM) johdossa vuoteen 2001 saakka. PLM:llä oli alaisuudessaan puolustusvoimiin kuuluvien YK-koulutuskeskus (YKKOULK) Niinisalossa. YKKOULK vastasi joukkojen

³⁰¹ Unto Vesa/TAPRI luennot YEK 53:lle 27.9.2006. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

³⁰² YK:n peruskirjan luku VII, aktiiviset toimenpiteet rauhaa uhkaavissa tilanteissa

³⁰³ OEF = Operation Enduring Freedom

³⁰⁴ Unto Vesa/TAPRI luennot YEK 53:lle 27.9.2006. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

perustamisesta, kouluttamisesta, operaatioon lähettämisestä sekä operaation aikaisesta huollosta ja johtamisesta.

Puolustusvoimien tehtävänä oli tukea YKKOULK:n toimintaa erillisten tukipyyntöjen mukaisesti. Vuonna 1999 Porin Prikaati (PORPR) sai Pääesikunnasta (PE) tehtävän perustaa KFOR-operaatiota varten Suomen kansainvälisen valmiusjoukon³⁰⁵ jääkäripataljoonan. Pataljoona perustettiin kesällä 1999 yhteistyössä PORPR:n ja YKKOULK:n kanssa. Perustaminen toimi uuden järjestelmän koeponnistuksena ja kokeiluna, joka käynnisti kriisinhallinnan johtosuhteiden uudelleenjärjestelyt.

14.2 Toiminta siirtyy puolustusvoimille

Edellä kuvatuilla johtosuhteilla toimittiin vuoden 2001 alkuun saakka. Tarkan selvitystyön tuloksena uudistettiin vuoden 2001 alussa työnjako PLM:n ja PE:n välillä. PLM vastasi rauhanturvatoimintaan osallistumisen poliittisista valmisteluista, ohjauksesta ja valvonnasta sekä voimavarojen hankinnasta. PLM vastasi vain asiakokonaisuuksissa jotka eivät kuuluneet ulkoasiainministeriön (UM) toimialaan.

Puolustusvoimat sai uudessa vastuujaoissa vastatakseen rauhanturva - ja kriisinhallintatoiminnan käytännön valmistelu- ja toimeenpanotehtävät. YKKOULK:sta kehitettiin itsenäinen joukko-osasto, joka sai nimekseen Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (PVKVK).

14.3 Johtosuhteiden tarkentaminen

PVKVK:N vastuulle kuuluneet operaatioiden perustamisvelvoitteet siirrettiin PVKVK:lta Läntisen Maanpuolustusalueen esikunnan (LMPAE) vastuulle vuonna 2003. LMPAE:n alainen PORPR sai perustamisjärjestelyjen käytännön toimet suoritettavakseen. Vuonna 2003 PORPR vastasi kahden eri operaation joukkojen³⁰⁶ perustamisesta.

Perustamisjärjestelyihin kuului yhteistoiminnassa PVKVK:n kanssa laaditut henkilö- ja materiaaliyksikkötyyppien laatiminen, materiaalin hankkiminen, henkilöstön rekry-

³⁰⁵ Suomen kansainvälinen valmiusjoukko eli SKVJ. Käytetty myös nimeä Finnish Rapid Deployment Force eli FRDF.

³⁰⁶ E- ja VK/SP/SRK/KFOR ja E- ja VARTK/YKSRJEE/UNMEE

tointi sekä toimialuekoulutuksen järjestäminen. Perustamistehtävien aikana työnjaon PVKVK:n ja PORPR:n välillä vakiintui. Työnjaon mukaan PORPR vastasi perustamistoiminnoista Suomessa. PORPR luovutti koulutetun ja varustetun joukon PVKVK:lle sotavalmiustarkastuksessa ”avaimet käteen” -periaatteella. Vastaavalla tavalla materiaalivastuu siirtyi PVKVK:lle lähtösatamassa.

Toimintaa vaikeutti voimassa oleva organisaatio. PVKVK oli suoraan PE:n alainen kuten LMPAE:kin. PORPR:lla oli PVKVK:n kanssa vain epävirallinen yhteistyösuhde. Tämä yhteistyösuhde oli toiminnan sujuvuuden perusedellytys. PORPR:n olisi pitänyt asioida PVKVK:n kanssa LMPAE:n ja PE:n kautta. Tätä ei kuitenkaan päivittäisessä asiainnissa vaadittu, vaikka virallinen asiakirjaliikenne noudatti virkatietä ja aiheutti viivettä.

14.4 Uusi johtamis- ja hallintojärjestelmä

Puolustusvoimien uuden johtamis- ja hallintojärjestelmän käyttöönoton myötä vuoden 2008 alusta myös kriisinhallinnan johtosuhteet muuttuvat. Kriisinhallinta-asioissa PORPR:n johtoesikuntana toiminut LMPAE lakkautetaan. Maavoimien esikunta (MAAVE) ottaa johtovastuulleen kansainvälisen toiminnan koordinoinnin. PE:n kansainvälisen osaston vastuulla olleet kansainvälisen toiminnan velvoitteet siirtyvät MAAVE:lle. PVKVK:sta tulee kurssikeskus, jolla ei ole operatiivisia tehtäviä kriisinhallintaoperaatioihin liittyen.

Organisaatiouudistus yhdessä sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain kanssa mahdollistaa kriisinhallintatoiminnan rationaalisen kehittämisen. Uudessa johtamis- ja hallintojärjestelmässä kansainväliset toiminnot ovat osa puolustusvoimien avaintoimintoja. Kansainvälisen toiminnan järjestelyt muutetaan vastaamaan puolustusvoimien yleisiä johtosuhteita.

Uudistuksen tavoitteena on kansainvälisten toimintojen osalta koko organisaation resurssien ja osaamisen täysimääräinen hyödyntäminen. MAAVE:n tulevaisuuden haasteena ovat yhteiset kriisinhallintaoperaatiot muiden puolustushaarojen kanssa entistä vaativimmissa operaatioissa.³⁰⁷

³⁰⁷ Eversti Eero Pyötsiän luennot YEK 53:lle 29.9.2006. Pyötsiä työskentelee Pääesikunnan operatiivisella osastolla

15. KRIISINHALLINTAKONSEPTIN NYKYTILA – YHTEENVETO DELFOI - HAASTATTELUISTA

Aiemmin tutkimuksessa selvitetyllä tavalla Suomen laki ja kansainväliset sitoumukset asettavat reunaehdot Suomen kriisinhallintatoiminnan suunnittelulle, valmistelulle ja järjestelyille. Rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan historiamme vaikuttaa ajatus- ja ratkaisumalleihimme.

Poliittisen realismin näkökulmasta tarkastellen syynä kansainvälisiin rauhanturvamis- ja kriisinhallintatoimintoihin osallistumiseen voidaan pitää kansallisten intressien tavoittelua. Suomi on tavoitellut ja tulee tavoittelemaan oman asemansa vahvistamista valtapoliittisesti. Samalla Suomi pyrkii saamaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalleen uskottavuutta kansainvälisessä yhteisössä.

Nämä rajoitteet, tavoitteet ja suuntalinjat huomioiden asiantuntijoilta selvitettiin näiden näkemys puolustusvoimien kriisinhallintatoimintojen nykytilasta, kehittymistarpeista ja -mahdollisuuksista. Tutkimuksen tekee ajankohtaiseksi käynnissä oleva puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistus, jossa kansainväliseen toiminnan vastuut on organisoitu uudelleen.

Tutkimuksen kysymyksissä keskitytään puolustusvoimien näkökulmaan. Ulko- ja puolustusministeriön näkemykset rajataan tarkastelun ja kysymysten ulkopuolelle. Tämän vuoksi haastateltavat ovat puolustusvoimien kansainvälisen alan avainhenkilöitä, jotka tarkastelevat toimintoja yksinomaan puolustusvoimien näkökulmasta.

Kysymyssarjalla pyrittiin löytämään vastaus kysymykseen, miten kriisinhallinnan eri osa-alueet, määritteet ja toiminnot on koettu puolustushallinnon eri toimintaportailta ja miten niitä voitaisiin toiminnallisesti kehittää. Samalla selvitettiin kriisinhallintatoimintojen painopisteen muodostumista ja mahdollista tarvetta luoda toiminnalle uusi painopiste tai -pisteitä.

Kysymyksillä haluttiin selvittää, mitä puolustusvoimissa pidetään määräävänä tekijänä eri operaatioihin osallistumiselle. Mahdolliselle profiloitumiselle tiettyihin rajattuihin tehtävätyyppeihin haluttiin selvittää taustoja ja näkemyksiä. Konseptin olemassaolo ja mahdollinen tarve haluttiin selvittää. Samoin tarkasteltiin mahdollisen uuden konseptin näkyvyyttä ja vaikuttavuutta kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Suomen asemaa rauhankumppanuusmaana ja aseman vaikutusta käytännön toimintaan tarkasteltiin laaja-alaisesti yhdessä kansainvälisten toimintojen taloudellisten järjestelyiden kanssa. Kansallisen lainsäädännön rajoitusten vaikutusta arvioitiin yhdessä voimankäytön säännösten kanssa.

Tutkimuksessa selvitettiin kansallisen puolustuksen ja kansainvälisten toimintojen välistä suhdetta ja minkälaisia kehittämistarpeita sille nähdään. Johtosuhdejärjestelyjen vaikutusta kokonaisuuteen arvioitiin vertaamalla aiemmin tutkimuksessa esitettyjä johtosuhdejärjestelyjä uusiin.

Perinteiseen rauhanturvaamiseen operaatiokohtaisesti suunniteltuja, valmisteltuja ja perustettuja joukkoja verrattiin nykyisiin, valmiisiin valmiusjoukkokokoonpanoihin. Vertailussa käsiteltiin materiaalisen valmiuden, henkilöstön ja taloudellisten resurssien tarpeen suhteita. DELFOI-kyselyn kysymyskohtaiset vastaukset yhdistelmiseen on esitetty liitteessä 3.

15.1 Konsepti

Kriisinhallintakonsepti käsitetään periaatteena ja toimintamallina, joka käsittää ennalta laaditun suunnitelman osallistumisen laajuudesta sekä valmistautumistoimenpiteet ja kansalliset johtamisjärjestelyt. Poliittisen johdon linjausten ja päätöksenteon merkitys koetaan keskeiseksi.

Suomella koetaan olleen aina periaatetasolla eräänlainen muuttuva ja sopeutuva kriisinhallintakonsepti. Sitä ei kuitenkaan ole koskaan suoranaisesti hyödynnetty. Kriisinhallintatoimintojen jäsentymisajaksi määritettiin vuosi 2001, jolloin puolustusvoimat sai vastuun sotilaallisen kriisinhallinnan käytännön toteuttamisesta. Vuodesta 2001 lähtien eri toimijoiden koetaan hahmottaneen konseptin rakenteen ja ymmärtäneen toistensa roolit toiminnan suunnittelussa, valmistelussa ja toimeenpanossa.

Kriisinhallintakonseptin kehittäminen koettiin erittäin tarpeelliseksi. Konseptista ei kuitenkaan haluta kaavamaista, jäykkää eikä päätöksentekoa rajoittavaa. Konseptin toivotaan selkeyttävän kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen periaatteita sekä nopeuttavan ja yksinkertaistavan toteuttajaportaan toimenpiteitä.

Pääosa valmistelu- ja perustamistoimenpiteistä perustuu räätälöityihin ratkaisuihin. Jatkossakin tarvitsee ylläpitää mahdollisuus joukkojen räätälöinnille eri käyttötarpeita varten. Suomen kansainvälistä näkyvyyttä voidaan muuttaa, jos uudessa konseptissa valmistauduttaisiin esimerkiksi huomattavasti vaativampiin tehtäviin. Tällä kyettäisiin hankkimaan poliittista painoarvoa supervaltojen silmissä.

15.2 Tehtävätyypit ja keskittyminen

Pysyvälle profiloitumiselle tiettyyn tehtävätyyppiin ei nähdä tarvetta. Eri tehtävätyypeille halutaan jättää mahdollisuus tarpeen ja suhdanteitten mukaan. Tehtävätyypeissä voidaan kuitenkin luoda painopisteitä. Yksipuolinen leimautuminen ja samalla muiden osa-alueiden heikkeneminen koetaan uhkana. Yksipuolinen kehittäminen ei mahdollista kotimaan puolustukseen tähtäävän kokonaisuuden kehittämistä. Myös erikoisalojen henkilöstö - ja materiaaliressurssien rajallisuus koetaan uhkaksi.

Erityisosaamisaloihin keskittyminen koettiin pienelle maalle hyväksi linjaukseksi, jolla voidaan saavuttaa kansainväliseltä yhteisöltä arvostusta uusissa operaatioissa. Kaikki asiantuntijat haluavat keskittyä tehtäviin, joista on hyötyä kotimaan puolustukselle. Johtamis- ja viestijärjestelmäosaamiseen keskittymistä sekä verkostosodankäynnin eri asiantuntijatehtäviin osallistumista pidettiin luonnollisena ja Suomelle sopivana.

Yksipuolinen yhteen erityistoimialaan keskittyminen koettiin uhkana omalle toimintavapaudelle. Suomalaiseksi avainosaamiseksi määritettiin sotilaallinen osaaminen, luotettavuus ja ehdoton puolueettomuus. Reservin henkilöstön määrän katsotaan riittävän perustehtäviin. Eri alojen erikoisosaajista on aina ollut ja tulee olemaan puutetta.

15.3 Poliittisen tahdon merkitys

Poliittinen tahto ja päätös osallistumisesta koettiin tärkeimmäksi joukon kontribuutioon vaikuttavaksi tekijäksi. Poliittiseen päätökseen vaikuttaa kansainvälinen näkyvyys ja erilaisten kansainvälisten yhteisöjen viitekehys. Suomi ei missään tilanteessa saa sitoutua velvoitteisiin, joita ei täydellä varmuudella kyetä toteuttamaan. Poliitikot kantavat tästä suurimman vastuun. Sotilasasiantuntijoita on aina kuultava asioiden valmisteluvaiheessa. Sotilaiden on annettava realistinen kuva puolustusvoimien valmiuksista ja suorituskyvystä eri tehtäviin aikamääreineen.

15.4 Talous

Kriisinhallinnan rahoitusjärjestelyt ovat olleet riittävästi mitoitettuja. Taloudellisissa järjestelyissä ei koeta olevan ongelmia osallistumisen pysyessä rahoitusmahdollisuuksien mukaisena. Kriisinhallinnan kustannukset maksetaan ulkoministeriön ja puolustusministeriön erityismomenteilta. Puolustusvoimat ei maksa operaatiokustannuksia omista toimintamenoistaan. Osallistumispäätöksen jälkeen rahoitus saadaan lisäbudjetista. Poliittinen käsittely takaa puolustusvoimille toiminnanvapauden kriisinhallintaoperaatioiden rahoitusjärjestelyjen suhteen.

Uutta konseptia kehitettäessä korostettiin poliittisten päättäjien sitouttamista riittäviin taloudellisiin panostuksiin osallistumispäätöstä tehdessä. Poliittisen osallistumishalukkuuden lisäksi on oltava valmius ja halukkuus taloudelliseen panostukseen.

15.5 Kotimaan puolustuksen ja kansainvälisen toiminnan yhteensovittaminen

Kriisinhallintakonseptin avainkysymyksenä pidettiin keskittymistä kotimaan puolustuksen ja kansainvälisen toiminnan järjestelyjen toteuttamiseen toisiaan tukevalla tavalla. Tärkeitä kokonaisuuksia ovat kontribuution selkeys, päätöksenteon ja toimeenpanon yksinkertaisuus, päättäjien sitouttaminen sekä keskittyminen niihin osaamisen erityisalueisiin, joilla on realistiset onnistumismahdollisuudet. Ulkomaan tehtävien koetaan tukevan kotimaan puolustusta. Kyseessä ajatellaan olevan arvovallinta, jonka valtiojohto tekee poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti.

15.6 Suomen asema kansainvälisissä yhteisöissä

Suomella on vakiintunut arvostettu asema kansainvälisissä kriisinhallinnan toimintakehyksissä. Suomen aseman rauhankumppanuusmaana koettiin vaikeuttaneen osallistumista eri operaatioiden valmisteluihin ja operatiiviseen toimintaan. Kuulumisesta NATO:on täysivaltaisena jäsenenä olisi selkeää hyötyä edellä mainituissa toiminnoissa.

15.7 Lakiperustan kattavuus

Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta katsottiin antavan riittävät juridiset perusteet eri operaatioihin osallistumiselle. Puolustusvoimat pystyi osallistumaan uuden lain val-

misteluvaiheeseen. Positiivisena pidettiin, että vanhan lain korjaamisen sijaan laadittiin kokonaan uusi laki. Puolustusvoimien kannalta on tärkeää, että kriisinhallintaoperaation valmistelut voidaan käynnistää jo ennen lopullista päätöstä.

Sotilaallisen voimankäytön lakiperusta antaa sotilaalle palvelustehtävää suorittaessaan yksiselitteisesti oikeuden käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimankäyttösäännöt koettiin kattaviksi ja toimiviksi. Selvitettävää on joukkojenhallintatehtävien toimivaltuuden, välineiden ja menetelmien osalta.

Voimankäyttösääntöjen määrittämistä varten halutaan hyvissä ajoin operaation mandaatti sekä operaatiosuunnitelma tai -käsky. Operaatiokokonaisuudesta ja sen uhkakuvista on laadittava kattava arvio. Uhkakuviin on sisällytettävä myös pahimmat mahdolliset skenaariot. Uhka-arvio on sisällytettävä eduskunnalle annettavaan selonteckoon ennen presidentin esittelyä.

15.8 Kriisinhallinnan vaikutus kansalliseen puolustukseen

Kriisinhallintatehtävien vaikutus koettiin kansallista puolustusvalmiutta parantavana koulutustason ylläpitämisessä. Tämä korostuu yksilötasolla, koska operaatioissa ei palvele kokonaisia toiminnallisia joukkoja. Joukkorakennetta pyritään muokkaamaan edellä mainitun mukaisesti.

Kriisinhallintaoperaatioiden koetaan lisäävän suomalaisten itsetuntoa ja maanpuolustustahtoa. Mahdollisten tappioiden myötä vaikutus saattaa muuttua maanpuolustustahdon vastaiseksi. Vaikutusta ja merkitystä maanpuolustustahdon kohottajana ei tule liioitella, koska todellinen vaikutus on kuitenkin melko vähäinen.

Kriisinhallintaoperaatioiden vaikutusta puolustusvoimien materiaalivalmiuteen pidettiin vähäisenä. Operaatiot tarjoavat mahdollisuuksia uuden sotavarustemateriaalin kenttäkokeisiin vaativissa olosuhteissa. Sodan ajan joukkojen materiaalin sitoutumista kriisinhallintaoperaatioihin ei koeta uhkana valmiudelle.

Operaatioiden vaikutusta puolustusvoimien taloudellisiin resursseihin pidettiin pieneenä. Ulkopuolisen rahoituksen jatkuminen on elinehto kriisinhallintatoiminnoille. Kriisinhallintatoiminnan intensiteetin kasvaessa kustannukset nousevat. Maanpuolustukseen käytettävän kokonaisrahoituskehysten säilyessä todennäköisesti samalla

tasalla saattaa kansainvälisen toiminnan rahoitus vaikuttaa myös puolustusvoimien muihin toimintoihin.

Vaikutus henkilöstöresursseihin koettiin sekä myönteisenä että kielteisenä. Henkilöstön ammattitaidon katsottiin kasvavan kansainvälisissä operaatioissa. Kriisinhallinta-tehtävien koettiin kuitenkin sitovan liikaa puolustusvoimien henkilöstöresursseja. Palkatun henkilöstön uskotaan riittävän jatkossakin eri operaatioihin. Henkilöstön käyttö kriisinhallintaoperaatioihin haluttaisiin suunnitella nykyistä pidemmällä suunnittelusykliä. Samalla halutaan rekrytoida henkilöstö tasaisesti eri joukko-osastoista, esikunnista ja laitoksista.

Mikäli operaatioihin jatkossa käytetään PTL:n mukaisia sodan ajan joukkoja, voidaan tehtäviin käyttää nykyistä enemmän resursseja. Asevelvolliset koulutetaan edelleen ensisijaisesti kotimaan puolustuksen tehtäviin.

15.9 Kotimaan johtosuhteet

Kriisinhallinnan johtosuhteiden tarkentaminen koettiin positiivisena muutoksena. Sen vaikutus taloudellisten resurssien käyttöön on ollut vähäinen. Muutos on kuitenkin lisännyt taloudellisten resurssien käytön suunnitelmallisuutta sekä vaatimuksia suunnittelun ja raportoinnin tarkkuudelle. Käytännön toimintojen toteuttamista muutos ei ole rajoittanut.

15.10 Materiaalihallinto

Sotavarustemateriaalin hallinnointijärjestelyt herättivät runsaasti mielipiteitä. Osallistuminen kriisinhallintaan ei missään tilanteessa heikennä valmiutta Suomen puolustamiseen. Kansallisen puolustuksen ja kriisinhallinnan tarpeet ovat yksi kokonaisuus. Henkilöstön ja materiaalin kaksoissijoittaminen tuomittiin yksimielisesti.

Kehittämismahdollisuutena samalle joukolle suunniteltaisiin sekä kotimaan puolustuksen että kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävä. Joukolle olisi olemassa vain yksi sijoitusmateriaali, jota käytetään kaikissa tilannemalleissa. Tämä olisi sekä kansallisesti että kansainvälisesti uskottava ratkaisu.

Kaikki valmiusjoukot on sijoitettava määrävahvuuteensa. Joukot ovat perustamistehtäväluettelon joukkoja, joilla on sodan ajan tehtävä. Käytetyllä kaksoissijoittamisjärjestelyllä luodaan harhakuvaa Suomen valmiudesta ja osallistumismahdollisuuksista eri operaatioihin. Kaksoissijoituksia ei saa tehdä. Erilaisia suunnitelmia eri tehtäviä varten eri joukoille voi luonnollisesti olla.

15.11 Kriisinhallintakoulutus

Nykyisen kriisinhallintakoulutuksen ei koeta vastaavan nykyaikaisen taistelukentän vaatimuksia. Toisaalta sen ei tarvitsekaan, koska tehtävät poikkeavat taistelu tehtävistä. Varusmieskoulutus keskittyy kouluttamaan henkilöstöä sodan ajan tehtävää varten kaikissa joukko-osastoissa. Porin Prikaatin antaman kriisinhallintakoulutuksen katsotaan olevan riittävän kattava. Kertausharjoitusmenettelyn kehittämisessä koettiin kehittämistarpeita.

15.12 Kontribuution määrittäminen eri operaatioihin

Kansainväliselle yhteisölle on eri operaatioita valmisteltaessa tarjottu olemassa olevia ja ennalta valmisteltuja joukkokokoonpanoja. Kansainvälistä yhteisöä ei kiinnosta poliittisia päätöksiä tehtäessä osallistujamaiden joukkojen yksityiskohtainen kokoonpano tai kalusto

Puolustusvoimille olisi edullista lähettää operaatioon valmiiksi tuotettu, koulutettu ja varustettu yksikkötyypin mukainen joukko tai sen osa. Tavoitteen saavuttamiseksi valmiusjoukot liitettiin perustamistehtäväluetteloon ja niille luotiin henkilö- ja materiaaliyksikkötyypit. Puolustusministeriön ei koeta sitoutuneen järjestelyyn, vaan sen koetaan vuosikymmenien ajan keskittyneen operaatiokohtaisesti räätälöityihin joukkoihin. Ulkoministeriö ei ole halunnut missään vaiheessa ottaa kantaa sotilaallisiin yksityiskohtiin.

16. SUOMALAISEN KRIISINHALLINNAN TULEVAISUUS

– JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA ESITYS KONSEPTIKSI

Nopean toiminnan joukkojen eli taisteluosastojen hallittu perustaminen ja valmiuteen saattaminen toimii EU:n kriisinhallintatoimien uskottavuuden perustana. NATO:lla on vastaava asetelma omien nopean toiminnan NRF-joukkojensa kanssa. Tulevaisuuden kysymykseksi nousee NATO:n uusien jäsenten ja kehittyneiden kumppanien rooli sekä rauhankumppanuuden tulevaisuus. Rauhankumppanuus lisää Suomen kansallisen puolustuksen uskottavuutta ja mahdollistaa osallistumisen vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin.

EU:n taisteluosastokonseptin kehittyessä Suomen osallistuminen NATO:n nopean toiminnan joukkojen toimintaan nostetaan tulevaisuudessa todennäköisesti esille. Suomelle voi syntyä poliittinen ja moraalinen pakko osallistua myös NATO:n NRF-joukkoihin. EU ei järjestä kansainvälisiä harjoituksia kriisinhallintajoukoille. Ainoaksi kanavaksi kriisinhallintaharjoitustoimintaan osallistumiselle on muodostunut NATO:n harjoituksiin osallistuminen rauhankumppanuusmaan statuksella.

Suomen kriisinhallinnan toimintoja ohjaavat ensisijaisesti juridinen ja poliittinen perusta. Toimintoihin vaikuttaa voimakkaasti Suomen jäsenyys EU:ssa, YK:ssa, EU:ssa, ETYJ:ssä sekä NATO:n rauhankumppanuus. Tällä hetkellä Suomi on sitoutunut ensisijaisesti EU:n kriisinhallintaan. Kriisinhallintalain mukaisesti kriisinhallintaoperaation mandaatti voi YK:n antaman mandaatin sijaan olla esimerkiksi EU:n mandaatti, jona voi toimia EU:n vakioitu ja vahvistettu voimankäytön säännöstö^{308, 309}.

Kriisinhallintajoukkojen ja -operaatioiden lukumäärä todennäköisesti kasvaa tulevaisuudessa huomattavasti jo lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna. Kasvu tulee koskemaan sekä operatiivisia joukkoja että niiden johtoesikuntia. Kansainvälisten velvoitteiden lisääntyessä kansainvälisiä joukkotuotantotehtäviä joudutaan mahdollisesti antamaan kaikille Suomen valmiusyhtymille. Tämä kuitenkin toteutuu vain jos kansainväliselle toiminnalle annetaan yhtä suuri painoarvo kuin kansalliselle puolustukselle.

³⁰⁸ European Union Use of Force, EU UoF

³⁰⁹ Kommentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektorijohtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

Nykyjärjestelyillä kansainväliset suorituskystandardit sekä joukkojen evaluointi ja arviointi on toteutettu vain joukkorekistereihin sijoitettujen joukkojen osalta. Tulevaisuudessa samat toimintatapamallit voidaan joutua ottamaan käyttöön myös kansallisen puolustuksen joukkojen osalta. Järjestelyllä kyettäisiin luomaan kuva entistä uskottavammasta kansallisesta puolustuksesta.

Uusien tehtävien käyttöönotossa on ongelmana henkilöstön rekrytointi. Kantahenkilökunnan osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin ei voi enää perustua vapaaehtoisuuteen uuden konseptin mukaisissa järjestelyissä. Myös aliupseeri- ja miehistötehtäviin rekrytointi tulee olemaan haaste. Valmiusvaatimuksiin vastaamiseksi henkilöstö on sitoutettava tehtäviinsä kuten nykyisissä EU:n nopean toiminnan joukoissa.

Järjestelmän kehittäminen vaatii joukkotuotantojärjestelmän kehittämistä. Uudessa järjestelmässä on kyettävä samojen organisaatioiden, joukkojen, varustuksen ja taistelumenetelmien käyttöön riippumatta joukon tehtävästä. Joukkotuotetun joukon on kyettävä sekä kansallisen puolustuksen tehtäviin kotimaassa että kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin ulkomailla. Järjestelmän kehittämisen polttopisteessä on asevelvollisuusarmeijamme ja siinä pysyttäytyminen. Asevelvollisuus- ja reserviläisarmeija ei tulevaisuudessa välttämättä enää kykene täyttämään kansainvälisen toimintaympäristön asettamia vaatimuksia. Tulevaisuuden skenaariona voikin olla asevelvollisuusarmeija, jossa tiettyjä toimintoja kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi joudutaan suorittamaan palkka-armeijan kaltaisella sopimussotilasjoukolla.

Tulevaisuuden haasteeksi muodostuu asevelvollisuusjärjestelmän kyky tuottaa kansalaisvelvollisuuttaan suorittavista asevelvollisista operatiivisesti toimintakykyinen, nopean lähtövalmiuden vaatimuksiin vastaava ja operaatioihin jo ennalta lainvoimaisesti sitoutunut henkilöstö. Erityisen kriittiseksi tulee muodostumaan onnistunut rekrytointi. Rekrytointia helpottamaan on luotava taloudellisesti ja palvelussuhteen ehdoiltaan houkutteleva järjestelmä, jolla taataan sopivan ja sijoituskelpoisen henkilöstön saaminen ja sitouttaminen. Avainhenkilöstön saatavuuteen ja sitouttamiseen on panostettava. Avainhenkilöstöön voidaan laskea kuuluvaksi kantahenkilökunnan lisäksi myös eri alojen korkeasti erikoiskoulutetut ammattilaiset.

Puolustusvoimien kannalta tärkeänä voidaan pitää tulevaisuuden operaatioiden taloudellisten resurssien järjestelyjä. Jos kriisinhallintaoperaatiot jatkossakin rahoitetaan puolustus- ja ulkoministeriön budjetista, ei kriisinhallintatoiminta rasita puolus-

tusvoimia taloudellisesti. Jos kriisinhallintatoimintaa tulevaisuudessa rahoitetaan puolustusbudjetista, joudutaan puolustusvoimissa väistämättä priorisoimaan eri toimintoja. Nykyisellä puolustusbudjetilla kriisinhallintatoimintaa kyetään rahoittamaan vain karsimalla runsaasti kansallisen puolustuksen toimintoja. Ainoaksi mahdollisuudeksi jää puolustusbudjetin huomattava kasvattaminen, johon poliittinen johto ei todennäköisesti ole valmis. Pahimmillaan voi syntyä tilanne, jossa kriisinhallintaoperaatiot rahoitetaan puolustusbudjetista ja kansallisista maanpuolustusjärjestelyistä joudutaan tinkimään.

Uutta kriisinhallintakonseptia luodessa on otettava huomioon myös kriisinhallintajoukkojen joukkorakenteiden pienet vahvuudet. Verrattaessa NATO:n NRF-joukkojen vahvuutta EU:n taisteluosastojen vahvuuteen havaitaan helposti, ettei joukkoja voi käyttää samoihin tehtäviin ainakaan samassa mittakaavassa. Kuitenkin myös EU:n taisteluosastojen toiminnoille on annettu lähes globaalit ulottuvuusvaatimukset.

Joukkojen kehittämiseen joudutaan käyttämään tulevaisuudessa huomattavasti aiempaa enemmän taloudellisia resursseja. Erityisesti toiminnan taloudellinen raskaus ilmenee taisteluosastojen johtovaltioiden resurssisuunnittelussa. Taloudelliselta puolelta tarkasteltaessa voidaan puhua strategisen tason panostuksesta. Tällä strategisen tason panostamisella kyetään kuitenkin tuottamaan vain taktisen tason suorituskykyä komppanian tai pataljoonan kokoiselle joukolle lyhyeksi määräajaksi kerrallaan. Esimerkiksi Ruotsin taloudellinen panostus johtovaltiona Ruotsin, Norjan, Suomen ja Viron muodostamaan taisteluosastoon on arvioitu olevan noin 300 miljoonaa euroa.³¹⁰

Suomi on ilmoittanut EU:n, NATO:n ja YK:n eri joukkorekistereihin kansakuntamme ja asevoimiemme kokoon nähden huomattavan määrän eri joukkoja. Suomi on ilmoittanut pääosin johdonmukaisesti samat joukot kaikkiin joukkorekistereihin. Tämä saattaa ulkomailla aiheuttaa hämmennystä vertailtaessa eri joukkojen käytettävyyttä. Yhtä joukkoa voidaan tarjota vain yhteen operaatioon kerrallaan. Joukoilla on yhteisiä kytkentöjä. Lähes kaikkien joukkojen henkilöstö- että materiaaliresurssit ovat osin yhteisiä. Kaikkia joukkoja ei kyetä perustamaan operatiiviseen valmiuteen samaan aikaan.

³¹⁰ Komentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektorijohtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa

Suomen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisen edellytyksenä on poliittinen halu osallistua. Onnistuneen toiminnan perusedellytyksenä on operatiivinen uskottavuus. Uskottavuus syntyy joukon kokoonpanon, kaluston ja suorituskyvyn vastaavuudesta joukon tehtävään. Suorituskykyyn sisältyvät myös operatiivisen valmiuden kriittiset aikatekijät ja voimankäytön määräykset.

Tutkimus osoitti, että Suomen kriisinhallintatoimintoja ja niiden vaikuttavuutta sekä kotimaassa että kansainvälisessä toimintaympäristössä ei ole tarpeeksi tutkittu. Tutkimus kykeni kartoittamaan nykytilaa selvittämällä kriisinhallintaan vaikuttavat kansainväliset sopimukset ja sitoumukset sekä kansalliset lainsäädäntöön liittyvät tekijät. Suomen kansainväliseen toimintaan osallistumisen historian kartoituksella pystyttiin heijastelemaan kulloinkin vallinneen kansainvälisen poliittisen ilmapiirin vaikutusta kansallisiin intresseihin ja osallistumisintensiteettiin. Suomalaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden tutkimukselle on selkeästi tarvetta.

Suomen jatkaessa edelleen sotilaallisesti liittoutumattomana tulee tulevaisuus asettamaan ristiriitaisia vaatimuksia kriisinhallintatoiminnan kansallisille järjestelyille. Rauhankumppanuus NATO:n kanssa ja sitoutuminen EU:n taisteluosastotoimintaan yhdessä YK:n toimintaan sitoutumisen kanssa aiheuttaa poliittisille päätöksentekijöille runsaasti paineita toimintojen priorisoinnissa. Selvää on, että puolustusvoimat ei kykene vastaamaan kaikkiin tarjottuihin sitoumuksiin ja ettei Suomella ole taloudellisia resursseja rajattomaan osallistumiseen.

Vuonna 2006 uusittu sotilaallisen kriisinhallinnan ja siihen liittyvien toimintojen lakiperusta antaa puolustushallinnolle riittävät perusteet operaatioiden suunnittelua, valmistelua ja perustamista varten. Samoin kriisinhallinnan kansallinen poliittinen päätöksentekoprosessi on toimiva eikä siihen tarvita muutoksia.

Puolustusvoimien uusi johtamis- ja hallintojärjestelmä selkeyttää suomalaisen kriisinhallinnan johtosuhteita huomattavasti. Kokonaisvastuun antaminen yhdelle johtoportaalille selkeästi rajattuine tehtäväalueineen mahdollistaa tulevaisuudessa entistä rationaalisemman kokonaiskoordinoinnin ilman toiminnallisia päällekkäisyyksiä. Kriisinhallintatoiminta ei taloudellisesti rasita puolustusvoimia niin kauan, kun toiminnan rahoittaa UM ja PLM puolustusbudjetin ulkopuolisella rahoituksella. Kasuvat kansainväliset velvoitteet vaativat myös taloudellisia resursseja. Puolustusvoimat kykenee rahoittamaan jatkossakin oman pienimuotoisen kansainvälisen toimintansa.

Kriisinhallintajoukkojen kehittämisessä on luotava järjestelmä, jossa joukkoa kalustoon suunnitellaan käytettäväksi tarpeen mukaan joko kansalliseen puolustukseen tai kansainvälisiin tehtäviin. Tämä asettaa vaatimuksia joukon koulutustasolle, kaluston ja henkilöstön käytettävyydelle sekä henkilöstön saatavuuden ja sitouttamisen järjestelyille.

Suomi ei voi eikä sen myöskään kannata keskittyä vain rajalliseen määrään tehtäviä. Liika erikoistuminen johonkin osa-alueeseen aikaansaa leimautumisen vain tämän kapean erikoisosaamisalueen osajaksi. Riskitekijänä on lisäksi erikoisosaajien heikko riittävyys eri operaatioihin. Kansainvälisiä tehtäviä varten on ylläpidettävä laaja-alaista osaamista eri toimintasektoreilla.

Joukkojen kokoonpanoissa on päästävä valmiisiin kokonaisuuksiin, joista eri operaatioihin voidaan tarjota valmiita, koulutettuja ja varustettuja joukkoja. Joukkojen räätälöinnistä eri operaatioiden tarpeisiin on päästävä eroon kustannustehokkuuden, taloudellisuuden sekä henkilöstön ja kaluston tehokkaan käytön takaamiseksi.

Tulevaisuuden aiempaa vaativammissa operaatioissa asevelvollisuusarmeijan tuottama reserviläisjoukko ei välttämättä enää kykene suoriutumaan sille suunnitelluista tehtävistä. Tulevaisuuden operaatioissa, kuten osin jo tällä hetkellä, muiden operaatioihin osallistuvien maiden joukot ovat ammattisotilaita, joilla on kokemusta, kalusto ja valmiudet vaativiinkin tehtäviin. Voidaankin esittää kysymys, kykeneekö nykyinen puolustusvoimien koulutusjärjestelmä tuottamaan tulevaisuuden tehtäviin riittävän kompetenssin omaavia, päteviä ja sitoutuneita joukkoja.

Puolustusvoimien päätehtävä on ja tulee olemaan oman maan puolustaminen, toisena tehtävänä muiden viranomaisen tukeminen. Kriisinhallintatoiminnot ovat tärkeysjärjestyksessä vasta kolmantena ja toimintoja priorisoitaessa varmasti kärsivät. Herääkin kysymys, kykeneekö Suomi tulevaisuudessa osallistumaan niin kutsuttuihin vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin, jos kriisinhallintajoukkoihin ei kyetä panostamaan täysipainoisesti. Suurin ero kansallisen puolustuksen ja kriisinhallintatoimintojen välillä on, että kriisinhallinnan toimivuutta testataan oikeissa olosuhteissa päivittäin kun taas kansallisen puolustuksen kokonaisuutta ei toivottavasti tarvitse koskaan ottaa käyttöön.

Kriisinhallintakonseptin on katettava kriisinhallintaoperaatioiden kokonaisuus ja mahdollistettava toimintojen vakioiminen resurssien tehokkaan käytön mahdollistamiseksi. Konseptissa on valmisteltava kriisinhallintatoimintoihin osoitettavat joukot. Poliittiset päättäjät ja puolustusvoimien ylin johto on vakuutettava, että vain valmisteltuja joukkoja voidaan käyttää operaatioissa.

Konseptiin on kuuluttava osana operaatioiden taloudellinen suunnittelu. Toimintaan on varattava puolustusvoimien määrärahojen ulkopuolinen rahoitus.

Joukkokokonpanojen on perustuttava suunniteltuihin, valmisteltuihin ja koulutettuihin joukkoihin, joiden kokoonpanot on vahvistettu jo koulutusvaiheessa. Joukkojen on oltava osa perustamistehtäväluetteloa. Perustamisjärjestelyt on suunniteltava ja valmisteltava kuten sodan ajan joukoilla.

Kaikille kansainväliseen toimintaan suunnitelluille joukoille on oltava sijoitettuna niille kuuluva määrävahvuinen materiaali. Joukkojen henkilöstö on sijoitettava määrävahvuksena. Materiaalilla ja henkilöstöllä saa olla vain yksi sijoitus. Niin kutsutusta kaksoissijoittamisesta on luovuttava.

Koulutusjärjestelmää on kehitettävä. Kriisinhallintatehtäviin sijoitettavalle henkilöstölle on annettava nousujohtoinen, tehtäviin valmistava koulutus. Henkilöstön palvelusuhteen ehdot on määritettävä kilpailukykyisiksi, jotta voidaan taata ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi ja sitoutuminen kansainvälisiin tehtäviin.

Puolustusvoimat on palveluntarjoajan asemassa tarjoamassa kriisinhallinnan työkaluja ja kansallisille poliittisille päättäjille käytettäväksi eri operaatioissa. Poliittisten päättäjien on kaikissa valmistelun vaiheissa kuultava puolustusvoimien edustajia oikean tilannekuvan ja realististen mahdollisuuksien selvittämiseksi. Vastaavalla tavalla puolustusvoimien asiantuntijalausuntojen antajien on taattava poliittisille päättäjille realistinen ja totuudenmukainen tilannekuva osallistumismahdollisuuksista.

17. TUTKIMUSTYÖSSÄ KÄYTETYT LÄHTEET

17.1 JULKAISTUT LÄHTEET

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004, ISBN 952-5354-58-X, ISSN 0782-6036, Valtioneuvoston kanslia, Edita 2004

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997: Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus, VNS 1/1997

Ehdotus Puolustusvoimalaiksi, Puolustusvoimalakitoimikunnan mietintö, Komiteanmietintö 2006: 3, 29.9.2006.

http://www.defmin.fi/files/749/Puolustusvoimalakitoimikunnan_mietinto.pdf

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1031/1995

Rauhankumppanuus: Perusasiakirja – Brysselin huippukokous, 10.1.1994.

In Defence of International Peace and Security: New Missions for the United Nations, UNIDIR Newsletter, No. 24, December 1993, rauhanturvaamisen erikoisnumero, kirjoittaja Sverre Lodgaard

Conversations in International Relations: Interview with John J. Mearsheimer (Part I), John J Mearsheimerin haastattelu, International Relations Copyright © 2006 SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol 20(1), DOI: 0.1177/0047117806060939

Conversations in International Relations: Interview with John J. Mearsheimer (Part II), John J Mearsheimerin haastattelu, International Relations Copyright © 2006 SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol 20(2), DOI: 10.1177/0047117806063851

17.2 KIRJALLISUUS

Muutoslaboratorio – Uusi tapa oppia ja kehittää työtä. Virkkunen Jaakko, Engeström Yrjö, Pihlaja Juha, Helle Merja. Helsinki, 2001, Edita Oyj, ISBN 951-735-400-2

Learning by Expanding. An Activity-Theoretical Approach to Developmental Research. Engeström. Yrjö, 1987, Helsinki, Orienta-konsultit Oy. Saatavana verkossa: <http://lchc.ucsd.edu/MCA/Paper/Engestrom/expanding/toc.htm>

Politics Among Nations: The struggle for power and peace, Hans Joachim Morgenthau, 7th edition revised by Kenneth W. Thompson and W David Clinton, 2005, ISBN 0-07-289 539-X, McGraw-Hill, 2006

The Tragedy of Great Power Politics John J. Mearsheimer, W.W.Norton&Company, 2001, ISBN 978-0393020250

Theory of International Politics, Kenneth N Waltz, McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages; 1st edition, 1979, ISBN 978-0075548522

The Tragedy of Great Power Politics, John J Mearsheimer, W. W. Norton & Company, October 2001, ISBN 978-0393020250

Kriisiviestintä, Jaakko Lehtonen, Mainostajien liitto, ISBN 952-5262-02-2, Helsinki 1999

Kenttäohjesääntö, Yleinen osa, Puolustusjärjestelmän ja Puolustusvoimien toiminnan perusteet

NATO Handbook 2006, NATO Public Diplomacy Division, NATO 1110 Brussels, Belgium 2006, ISBN 92-845-0178-4, HB-ENG-0406, © NATO 2006

Cease-Fire, YK-Koulutuskeskus 1969 - 1999, toim ye-evl evp Seppo Alahonko, ISBN 951-97780-1-2, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1999

Suomi Euroopan unionissa – perusteos. IV uudistettu painos 2002, Reijo Kemppinen, ulkoasiainministeriö/Eurooppa-tiedotus ja Edita Publishing Oy, ISBN 951-37-3675-X, Edita Prima Oy, Helsinki 2002

Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta, Kaisa Heikkilä, PEkansainv-os julkaisu 2/2003, ISBN 951-25-1426-5, EditaPrima Oy, Helsinki 2003

Suomi rauhanturvaajana 1956 – 1990, Jarl Kronlund ja Juha Valla, Edita Publishing Oy, ISBN 978-9517240987, Helsinki 1996

Field Manual No 100-23, Peace Operations, Department of the Army, Washington DC, 30 December 1994

17.3 LAKIPERUSTA

Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211

Laki Puolustusvoimista 31.5.1974/402

Muutos lakiin puolustusvoimista, 31.3.2006/212

Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514

Laki Lähi-idän suomalaisesta valvontajoukosta, 7.12.1956/584 (Suez)

Laki suomalaisesta valvontajoukosta, 26.5.1964/276 (Kypros)

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 31.3.2006/211

SopS 1/1956

Rikoslaki 39/1889

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan, 30.12.2004/1287

Asevelvollisuuslaki 15.9.1950/452 ja siihen tehty lisäys 19/1998: Muutetaan 3a§/31.3.2006/213

Rikoslaki 19.12.1889/39, muutos RL 45 luvun 27§ 2.momenttiin, 31.3.2006/214

Muutos sotilasoikeudenkäyntiä koskevaan lakiin, 31.3.2006/215.

Muutos valtioneuvoston ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä koskevaan lakiin, 31.3.2006/216

17.4 INTERNET-LÄHTEET

<http://www.un.org/aboutun/charter/>, Charter of the United Nations

<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992:
An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping.
Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992

http://www.defmin.fi/files/749/Puolustusvoimalakitoimikunnan_mietinto.pdf

<http://www.bundeswehr.de/portal/>

<http://www.bmlv.gv.at/>

<http://forsvaret.dk/HOK/Internationalt+Info/>

<http://www.landmacht.nl/english/tasks/>

<http://www.armen.mil.se/>

<http://www.muutoslaboratorio.fi/>: Muutoksen tekijät: Toimintakonseptin kehittäjien oppimisverkosto, joka yhdistää kehittely-yhteistyöhön henkilöitä, jotka omissa organisaatioissaan kehittävät uutta toimintakonseptia.

<http://virtual.finland.fi/finfo/english/peace.html>. Eversti evp kari Höglundin kirjoitus, 4.11.1998: Finnish Contribution to Peacekeeping. Kirjoittaja toimi kirjoitusta laatiesaan Puolustusministeriössä ja on pitkäaikainen Pääesikunnan YK-toimiston päällikkö.

<http://www.uta.fi/verkkoOpetus/asiasanasto.html>

<http://www.un.org/aboutun/>; Yhdistyneiden Kansakuntien virallinen internet-sivusto

<http://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-fin.pdf>,
Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla 2006, julkaistu 2005, NATO web-julkaisu

<http://www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi.pdf>

http://europa.eu/pol/cfsp/overview_fi.htm

<http://www.eurooppa-tiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/EU-kronologiaSU.pdf>

<http://europa.eu/scadplus/treaties/>

<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/yutp/fi.jsp>

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-fi.pdf>

<http://formin.finland.fi/>

<http://www.europa-eu-un.org/articles/fi/>

<http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>

<http://eur-lex.europa.eu>, Virallinen lehti nro C 313, 16.12.2002, Yhteinen käsikirja (2002/C 313/02)

http://tietokannat.mil.fi/rauhanturvaajat/perustiedot_paat.php3

http://www.defmin.fi/files/316/2534_Rauhanturvaamislain_uudistamistyOryhmAn_miehintO_2005.pdf

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006>

http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1mandate.html

<http://www.mil.fi/rauhanturvaaja/historia/index.dsp>

http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/fm100_23.pdf:

<http://www.unmeeonline.org/>

<http://www.shirbrig.dk/shirbrig/html/unmee.htm>

http://www.afnorth.nato.int/ISAF/about/about_history.htm

<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/Concordia/mission.htm>

<http://www.euforbih.org/mission/mission.htm>

http://www.government.fi/tiedostot/julkisen/vn/selonteot-mietinnot/2004/Valtioneuvoston_selonteko_Althea/fi.pdf

http://europa.eu/institutions/inst/council/index_fi.htm

<http://www.finland.org/netcomm/news/showarticle.asp>

17.5 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Komentaja Mikko Santavuoren luennot YEK 53:lle 28.9.2006. Santavuori työskentelee Pääesikunnan Kansainvälisellä osastolla Eurooppalaisen kriisinhallinnan sektori-johtajana. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

Unto Vesa, Tampere Peace Research Institute, University of Tampere (TAPRI) luennot YEK 53:lle 27.9.2006. Muistiinpanot tutkijan hallussa.

Eversti Eero Pyötsiän luennot YEK 53:lle 29.9.2006. Pyötsiä työskentelee Pääesikunnan operatiivisella osastolla

From peace-keeping to crisis management. The case of Finland. Unto Vesa, Tampere Peace Research Institute, University of Tampere, Finland. Esitelmä IPRA:n konferenssissa Calgaryssä, 29.6. – 3.7.2006. Materiaali tutkijan hallussa.

DELFOI – KYSELYN SAATEKIRJE

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

KYSELY

Yleisesikuntaupseerikurssi 53

Majuri Juha Kylä-Harakka

Santahamina

.8.2006

Jakelu

**SUOMEN OSALLISTUMISKONSEPTIN LUOMINEN KANSAINVÄLISEEN
KRIISINHALLINTAAN PUOLUSTUSVOIMIEN NÄKÖKULMASTA**

Hyvä vastaanottaja, olen valinnut Teidät vastaamaan tähän yleisesikuntaupseerikurssi 53:n diplomityöhöni liittyvään kyselyyn aihealueeseen liittyvän asiantuntijatietämyksenne vuoksi.

Tutkimustyön tavoitteena on selvittää, onko Suomessa ollut kansallista kriisinhallintakonseptia eri kriisinhallintaoperaatioihin valmistautumista, varustamista, kouluttamista ja operatiivista toimintaa varten. Samalla selvitetään tarvetta konseptin kehittämistä varten.

Suomi on osallistunut kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin jo vuodesta 1956 lähtien. Koko suomalaisen rauhanturvaamisen historian ajan on osallistuminen operaatioihin ollut osaltaan jäsentymätöntä perustuen aina kulloiseenkin kansainvälis-poliittiseen tilanteeseen ja kansainvälisen yhteisön tarpeeseen. Tämän vuoksi joukkojen kontribuutio, vahvuus ja tehtävät on kulloistakin tehtävää ja tilannetta varten aina räätälöity erikseen. Tutkimustyössä esitetäänkin kysymys, onko Suomella ollut missään vaiheessa kiinteätä konseptia kansainvälisiin operaatioihin osallistumisesta.

Tutkimustyöni varsinaiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä on kansallinen, kansainvälisiin operaatioihin suunnattu kriisinhallinta ja mitä siihen sisältyy?
2. Miten Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan voidaan ja täytyy kehittää?
3. Mikä on Puolustusvoimien näkökulma Suomen kansallisen kriisinhallintatehtäviin osallistumisen konseptin kehittämiseen?

Tutkimustyössä käytetään tutkimusmetodeina pääasiallisesti systemaattista sisältöanalyysiä eli tutkittavaan aiheeseen perehdytään ensisijaisesti eri asiakirjojen ja dokumenttien tutkimisen kautta.

Tutkimuksessa käytetään myös strukturoituja asiantuntijahaastatteluita eli DELFOI – menetelmää, jota Teille lähetettävä kysely edustaa.

DELFOI – menetelmällä saavutettuja tuloksia täydennetään edelleen laajapohjaisemmalla kyselyllä, jossa pureudutaan asiantuntijahaastatteluis-
sa keskeisiksi todettuihin asiakokonaisuuksiin.

PVAH ei valitettavasti ole Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoiden käytettävissä, joten pyydän ystävällisesti lähettämään vastauksenne 2.10.2006 mennessä minulle sähköpostitse Maapuolustuskorkeakoululle osoitteeseen juha.kyla-harakka@mil.fi.

Kiitokset etukäteen vaivannäöstänne,

Majuri

Juha Kylä-Harakka

LIITTEET Strukturoitu haastattelulomake

16/JKH

STRUKTUROITU HAASTATTELULOMAKE:

**SUOMEN OSALLISTUMISKONSEPTIN LUOMINEN KANSAINVÄLISEEN
KRIISINHALLINTAAN PUOLUSTUSVOIMIEN NÄKÖKULMASTA**

- 1 Miten määrittelisitte termin ”kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin osallistumiskonsepti”?
- 2 Onko Suomessa mielestänne olemassa tai ollut kansallista kriisinhallintakonseptia?
- 3 Onko mielestänne tarvetta muodostaa/luoda Suomelle kansallinen kriisinhallintatehtäviin osallistumiskonsepti? (Kyllä/Ei; perustelut)
- 4 Pitäisikö Suomen mielestänne keskittyä kriisinhallintatoiminnoissaan tiettyihin tehtäviin tai tehtävätyyppeihin? (Esimerkiksi: vartio- ja suojaamistehtävät, lääkintätehtävät, CIMIC-toiminta, johtamis- ja viestijärjestelmätoiminnot)
- 5 Jos Suomi keskittyisi ja profiloituisi johonkin/joihinkin tehtävätyyppiin/-tyyppeihin, mikä sen/niiden tulisi mielestänne olla?
- 6 Mikä mielestänne vaikuttaa eniten kansallisesti osallistumispäätökseen ja joukon kontribuutioon eri kriisinhallintatehtäviin? (Suomalaisjoukon hyvät valmiudet toimia tiettyntyyppisessä operaatiossa, poliittiset päätökset, kansainvälisen yhteisön odotukset, ammattitaitoisen rauhanturvarservin valmiudet, tappioennuste tms)
- 7 Miten Suomen näkyvyys maailmalla muuttuisi, mikäli luotaisiin uudenlainen osallistumiskonsepti?
- 8 Mitä on mielestänne suomalaisen kriisinhallinnan avainosaaminen, eli millä alalla suomalaiset mielestänne erityisesti pystyvät antamaan merkittävää panosta eri kriisinhallintaoperaatioille?
- 9 Mikä on mielestänne suomalaisen avainosaamisen (vrt kohta 8) erikoisosaajien riittävyys rauhanturvarservissä? Entä mikä on mielestänne kantahenkilökunnan riittävyys?
- 10 Sitoudutaanko esimerkiksi tietoteknistä osaamista, johtamisjärjestelmähallintaa tai lääkintähenkilöstöä operaatioihin sijoittamalla velvoitteisiin, joita ei pitkällä aikavälillä pystytä henkilöstön vähyyden vuoksi ylläpitämään?
- 11 Miten mielestänne kansainväliseen kriisinhallintaan käytettävissä olevat taloudelliset resurssit riittävät avainosaajien operaatioissa pitämiseen?
- 12 Mihin toimintoihin kansallisessa kriisinhallintakonseptissa mielestänne tulisi keskittyä?

- 13 Onko Suomen asema rauhankumppanuusmaana mielestänne vaikeuttanut Suomen osallistumista eri operaatioiden valmisteluihin ja itse operaatioissa tapahtuvaan operatiiviseen toimintaan? Olisiko kriisinhallintaoperaatioihin liittyvien käytännön järjestelyjen toteuttamista ajatellen hyötyä kuulumisesta NATOon täysivaltaisena jäsenenä rauhankumppanuuden sijaan?
- 14 Antaako nykyinen vuonna 2006 voimaan astunut kriisinhallintalaki riittävät juridiset perusteet eri operaatioihin osallistumiselle?
- 15 Ovatko kansalliset sotilaalliseen voimankäyttöön liittyvät lait ja määräykset mielestänne riittävän kattavat ja toimivat? Jos koette ne puutteelliseksi, miltä osin?
- 16 Mikä on mielestänne kansainvälisten kriisinhallintatehtävien vaikutus kansalliseen puolustusvalmiuteen?
- a. joukkojen ja yksilöiden koulutustason ylläpitämisessä
 - b. maanpuolustustahdon ylläpitämisessä
 - c. materiaalivalmiuden osalta
 - d. taloudellisten resurssien osalta
 - e. henkilöstöresurssien osalta
- 17 Mihin mielestänne tulisi muuttaa rajallisten resurssien puitteissa kansainvälisen kriisinhallinnan ja kansallisen puolustusvalmiuden resurssien suhdetta?
- 18 Pidätekö todennäköisempänä skenaariona Suomen osallistumista kriisinhallintaoperaatioon ulkomailla eli kriisinhallintajoukon perustamista vai kansallista puolustusta Suomen puolustamiseksi eli puolustusvalmistelujen käynnistämistä?
- 19 Miten kriisinhallinnan johtosuhteiden muutos (PLM – PE – LMPAE/MAAVE – PORPR/PVKVK) vuonna 2001 on mielestänne vaikuttanut kriisinhallinnan suunnitteluun, valmisteluun ja perustamisjärjestelyihin?
- 20 Miten kriisinhallinnan johtosuhteiden muutos vuonna 2001 on mielestänne vaikuttanut kriisinhallinnan taloudellisten resurssien käyttöön?
- 21 Onko kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin sijoitettavan sotavarustemateriaalin hallinnointi mielestänne nykyjärjestelyin rationaalisesti toteutettu? Onko materiaalin niin sanotulla kaksoissijoittamisella (sekä kansallisen puolustuksen että kriisinhallinnan tarpeisiin) mielestänne valmiutta heikentävä vaikutus joko kriisinhallintavalmiuteen tai kansallisen puolustuksen valmiuteen?
- 22 Tällä hetkellä Suomen Kansainvälisen Valmiusjoukon (SKVJ) materiaali on sijoitettu niin sanottuun materiaalipooliin, jonka muodostaa SKVJ:n Jääkäripataljoona. Muut valmiusjoukot on suunniteltu varustettavaksi poolista tarpeen mukaan kannibalisoimalla. Onko järjestely mielestänne toimiva vai tulisiko sitä edelleen kehittää? Jos järjestelyssä on kehittämistarpeita, minkä kaltaisia ne mielestänne voisivat olla?

- 23 Kysymyksessä 19 mainitusta SKVJ:n Jääkäripataljoonan materiaali-
poolista on irrotettu muun muassa ajoneuvoja, viestimateriaalia ja aseistusta
jo perustetuille kriisinhallintajoukoille. Tällöin materiaali-
pooli on jäänyt va-
jaaksi. Miten ja millä tilausvaltuuksilla materiaali-
poolia tulisi ja voidaan
mielestänne täydentää?
- 24 Tällä hetkellä Suomen Kansainvälisen Valmiusjoukon (SKVJ) henkilöstö
on sijoitettu SKVJ:n Jääkäripataljoonaan, joka on täyteen sijoitettu. Muut
valmiusjoukot on suunniteltu osin täydennettäväksi Jääkäripataljoonasta
tarpeen mukaan. Onko järjestely mielestänne toimiva vai tulisiko sitä
edelleen kehittää? Jos järjestelyssä on kehittämistarpeita, minkä kaltaisia
ne ovat?
- 25 Osalla SKVJ:n joukkoihin sijoitetusta kantahenkilökunnasta on niin sa-
nottu kaksoissijoitus, jonka mukaan heidät on sijoitettu sekä sodan ajan
joukkoihin omaan sodan ajan tehtäväänsä että SKVJ:n kokoonpanoon.
Onko kaksoissijoittaminen mielestänne mahdollista vai aiheuttaako se
mahdollisesti hankaluuksia perustamistehtäväluettelon mukaisia joukkoja
perustettaessa? Miten sijoittamisjärjestelmää mielestänne tulisi kehittää?
- 26 Vastaako kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin koulutettavalle joukolle
annettava koulutus nykyaikaisen taistelukentän vaatimuksia sotatila-
ajattellen? Saataisiinko joukon koulutukselle lisäarvoa keskittymällä entistä
enemmän joukon tehtäväkohtaiseen koulutukseen nykyään annettavan
yleisen kriisinhallintakoulutuksen sijaan?
- 27 Jo vuodesta 1999 on ollut olemassa Suomen Kansainvälinen Valmius-
joukko (SKVJ), johon kuuluu erilaisia perustamistehtäväluettelo-
on (PTL) sijoitettuja joukkoja. Nämä joukot on koulutettu, sijoitettu ja kertausharjoi-
tettu suunniteltuja tehtäviään varten joukolle kuuluvalla kalustolla ja ajo-
neuvoilla. Joukon valmius on hyvä. Kriisinhallintaoperaatioita perustetta-
essa on kuitenkin lähes poikkeuksetta rakennettu uusi, SKVJ:sta poik-
keava joukko. Perustettavalle joukolle on aina erikseen luotu materiaali-
ja henkilöstöyksikkötyyppi. Materiaali on purettu muiden joukkojen sijoi-
tuksista ja henkilöstö on sijoitettu erikseen. Järjestely on hidas, epäta-
loudellinen ja teettää runsaasti työtä. Olisiko mielestänne edullisempaa,
että mahdollisesti luotavassa kriisinhallintakonseptissa ainakin pyrittäisiin
tarjoamaan kansainväliselle yhteisölle valmiita, jo olemassa olevia jouk-
koja erikseen räätälöitävien joukkojen sijaan?
- 28 Olisiko mielestänne mahdollista, että Suomi rakentaisi itselleen joukko-
poolin, jota voitaisiin tarjota kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin?
Olisiko mielestänne vastaavasti poliittisesti mahdollista, että Suomi voisi
operaatioita suunniteltaessa pitäytyä näissä joukoissa ja välttää kansain-
välisen yhteisön painostukselta perustaa joukkoja, joita ei ole ennalta
valmisteltu ja koulutettu? (Vertauskohtana Euroopan Unionin nopean
toiminnan joukot, joilla on kiinteä organisaatio, fokusoitu koulutusvaihe ja
ajallisesti rajattu valmiusaika.)

KIITOKSIA VAIVANNÄÖSTÄ!

YHTEENVETO DELFOI-KYSELYN VASTAUKSISTA**Kysymys 1: Miten määrittelisitte termin ”kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin osallistumiskonsepti”?**

Asiantuntijakyselyn ensimmäinen käsiteltävä kokonaisuus oli kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin osallistumiskonseptin määrittelemine. Konsepti käsitettiin periaatteena ja toimintamallina, joka käsittää jo ennalta laaditun suunnitelman osallistumisen laajuudesta sekä siihen liittyvät valmistautumistoimenpiteet, joihin lukeutuu valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä. Myös kansallisten johtamisjärjestelyjen koettiin kuuluvan osaksi konseptia.

Vastauksissa painottui poliittisen johdon linjausten ja päätöksenteon keskeinen merkitys. Seuraavaksi tärkeimpinä reunaehtoina pidettiin lakeja, asetuksia ja kansainvälisten yhteisöjen kanssa tehtyjä sopimuksia, jotka liittyvät kriisinhallintaan. Kokonaisuutena konseptirakenteen ymmärrettiin koostuvan poliittisesta ja sotilaallisesta osuudesta, joiden molempien tulisi optimitilanteessa palvella sekä kansallisia että kansainvälisiä päämääriä. Konseptin aikajanan pituudeksi koettiin vähintään keskipitkän aikavälin suunnittelusykli.

Kysymys 2: Onko Suomella mielestänne olemassa tai ollut kansallista kriisinhallintakonseptia?

Kaikkien haastateltujen mukaan Suomella on ollut käytössä kriisinhallintaoperaatioita varten aina jonkinlainen konsepti. Konseptin muoto ja toteuttamistapa tosin on vaihdellut ajan myötä. Konseptin selkiytymisajankohdaksi koettiin yleisesti vuosi 2001, jolloin puolustusvoimat sai vastuun sotilaallisen kriisinhallinnan käytännön toteuttamisesta. Tällöin koettiin, että kriisinhallinnan eri toimijat hahmottivat samalla tavalla koko konseptin rakenteen ja samalla oppivat ymmärtämään myös toistensa roolit toiminnan suunnittelussa, valmistelussa ja toimeenpanossa.

Konseptin rakenne on koettu koko ajan muuttuvana ja sopeutuvana, ei kiinteänä kokonaisuutena eikä koko sen järjestelmää ole koettu olevan kirjoitetussa, vahvistetussa muodossa. Suomen kansainvälisen valmiusjoukon konseptin todettiin olleen olemassa periaatetasolla, mutta sitä ei suoranaisesti ole hyödynnetty kertaakaan suunnitellulla tavalla. Konseptin perustana korostettiin poliittisen päätöksen merkitystä.

Viime vuosien aikana ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta¹ on laatinut kaksi kertaa vuodessa muistion Suomen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioihin. Muistiossa on määritelty operaatiot, joihin osallistutaan sekä niille osoitettavat resurssit.

Kysymys 3: Onko mielestänne tarvetta muodostaa / luoda Suomelle kansallinen kriisinhallintatehtäviin osallistumiskonsepti? (Kyllä / Ei; perustelut)

Kysymykseen kansallisen kriisinhallintatehtäviin osallistumiskonseptin tarpeesta kaikki haastatellut asiantuntijat kokivat konseptin olemassaolon tarpeelliseksi. Sen ei kuitenkaan haluta muodostuvan liian kaavamaiseksi ja jäykäksi, jotta se ei vaikeuttaisi jatkossa päätöksentekoa liioilla rajoitteilla. Konseptin haluttaisiin perustuvan jo nykyään käytössä olevaan järjestelmään, jolla varmistettaisiin konseptiajattelun läpimeno kaikilla päätöksentekotasolla.

Konseptin koetaan selkeyttävän kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen periaatteita sekä nopeuttavan ja yksinkertaistavan toteuttajaportaassa tehtäviä toimenpiteitä. Tällä hetkellä kaikki valmistelu- ja perustamistoimenpiteet perustuvat räätälöityihin ratkaisuihin.

Erityisen tärkeäksi konseptin luominen koettiin puolustusvoimien kriisinhallinnan peruslinjausten uusimisen vuoksi. Kriisinhallintaoperaatioihin kaivataan vastaavanlaisia vakiintuneita toimintatapamalleja, jotka jo tällä hetkellä ovat käytössä kotimaan puolustuksen osalta.

Vastakkaisena ajattelumallina kuitenkin pelätään vakioidun kokoonpanon ja päätöksentekomenettelyn toimintaa entisestään jäykistävää vaikutusta. Vakioitujen toimintojen pe-

¹ UTVA

lätään omalta osaltaan vähentävän toimintavapautta tilanteiden ja suhdanteiden vaihtelussa. Samalla on otettava huomioon, että yksiköiden osittainen katoaminen aiheuttaa tarve joukkojen räätälöinnille eri käyttötarpeita varten.

Kysymys 4: Pitäisikö Suomen mielestänne keskittyä kriisinhallintatoiminnoissaan tiettyihin tehtäviin tai tehtävätyyppeihin? (Esimerkiksi vartio- ja suojaamistehtävät, lääkintätehtävät, CIMIC - toiminta, johtamis- ja viestijärjestelmätöiminnot)

Kansainvälisiin tehtäviin osallistumiskykyä on luotu vuodesta 1996 alkaen Suomen kansainväliseen valmiusjoukkoon kuuluville joukoille. SKVJ:n joukkokokoonpanon muodostaminen pohjautui kokemuksiin ja perusteelliseen suunnittelutyöhön, jossa oli huomioitu perustelut myös kansalle joukkojen käytöstä myös kansallisen puolustuksen tehtäviin. Selonteossa 2004 vahvistettiin puolustushallinnon esitys valmiusjoukoista. Joukot on kirjattu CIMIC - yksikköä lukuun ottamatta myös perustamistehtävuetteloon².

Esimerkiksi kenttäsairaala ei ole otettu osaksi SKVJ:n joukkoja, koska hoitohenkilöstön rekrytointivaikeudet olivat jo joukkoja suunniteltaessa selvillä. Pääesikunta ei suunnitteluvaiheessa olisi halunnut mukaan kuljetuskomppaniaa, jonka puolustusministeriö kuitenkin käski perustettavien joukkojen luetteloon. Joukolle ei ollut osoittaa tarvittavaa ajoneuvo- ja kuljetuskalustoa. Lisäksi ammattitaitoisen kuljetusalan suurimittainen rekrytointi lähes 200 hengen vahvuiseen kuljetusyksikköön oli jo alun alkaen mahdoton tehtävä, kun otetaan huomioon että pääosa kuljetusalan työntekijöistä on yksityisyrittäjiä, joille kriisinhallintatehtävään lähteminen henkilökohtaisista taloudellisista syistä on mahdotonta. Puolustusministeriö hyväksyi kuljetuskomppanian poistamisen joukkorekisteristä vasta vuonna 2005. Siihen mennessä joukkoa ei vielä ollut ehditty varustaa eikä henkilöstöä saatu rekrytoitua. CIMIC – yksikköä ei vielä ollut joukkoluettelossa, koska sille suunniteltuja tehtäviä kriisiaikana kotimaassa hoitavat sotilasläänien esikunnat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen periaatteilla. Samat SKVJ:n joukot ilmoitettiin myös PfP - ohjelman³ PARP - prosessiin⁴.

² Perustamistehtävuettelo (PTL) on asiakirja, jossa määritetään sodan ajan joukkojen perustamiseen liittyvät toiminnot. Joukon lisääminen PTL:ön tarkoittaa, että joukko on virallisesti otettu puolustusvoimien perustettavaksi joukoksi, jolle sijoitetaan materiaali, ajoneuvot ja henkilöstö.

³ PfP = Partnership for Peace = rauhankumppanuusohjelma. Ohjelma selvitetty tutkimuksen NATO:a käsittelevässä kappaleessa.

⁴ PARP = The Partnership for Peace Planning and Review Process, rauhankumppanuuden kehittämisohjelma

Aluksi yhdellä sodan ajan Porin jääkäriprikaatin⁵ pataljoonista oli kaksi erillistä kokoonpanoa. Vasta vuosien kuluttua todettiin, ettei sodan ajan joukolla tai sen osalla voi olla kahta erilaista, toisistaan poikkeavaa kokoonpanoa. Korjaavina vaihtoehtoina oli muuttaa prikaatiin kuuluvan pataljoonan kokoonpanoa tai luoda erillinen jääkäripataljoona. Kansainvälisestä pataljoonasta päätettiin rakentaa sodan ajan joukon ulkopuolinen, sitä tukeva erillisjoukko.

Pysyväälle profiloitumiselle tiettyyn tehtävätyyppiin ei nähdä tarvetta. Kuitenkin koettiin jossain muodossa olevan tarvetta keskittää toimintoja. Toiminnoissa halutaan jättää mahdollisuus eri tehtävätyypeille syntyvän tarpeen ja suhdanteitten mukaan.

Tehtävätyypeissä voidaan luoda painopistettä, mutta vaarana on leimautuminen yksipuolisesti tiettyntyyppiin tehtäviin ja näin muiden osa-alueiden heikkeneminen. Yksipuolinen kehittäminen ei mahdollista kotimaan puolustukseen tähtäävän kokonaisuuden kehittämistä. Vaaraksi koetaan myös vähäisten erikoisalan henkilöstö- ja materiaali-resurssien loppuminen.

Yhteisesti koettiin hyväksi toimintalinjaukseksi pienelle maalle keskittyminen joihinkin erityisosaamisaloihin, joilla voi hankkia arvostusta kansainväliseltä yhteisöltä uusissa operaatioissa. Kotimaan puolustuksen kannalta koettiin tärkeänä sisällyttää myös perinteinen jalkaväki- tai jääkärijoukko osana kansainvälistä valmiusjoukkoa. Tätä joukkoa voidaan käyttää ammattitaitoisen reservin koulutukseen sekä uuden sotavarustemateriaalin ja erilaisten välineiden testausta ja käyttäjäkokemusten hankkimista varten. Yhteisenä kaikille asiantuntijoille oli ajatus keskittymisestä tehtäviin, joista on hyötyä kotimaan puolustukselle.

Kysymys 5: Jos Suomi keskittyisi ja profiloituisi johonkin / joihinkin tehtävätyyppiin / -tyypeihin, mikä sen / niiden tulisi mielestänne olla?

Kokonaisuudessaan Suomen todettiin asettaneen tavoitteekseen jo kriisinhallintatoiminnan alkuajoista alkaen jääkäripataljoonan, esikuntaupseereiden ja sotilastarkkailijoiden asettamisvalmiuden eri operaatioihin.

⁵ PORJPR = Porin Prikaatin perustama sodan ajan valmiusprikaati

Eri tehtävätyyppeihin keskittymisen osalta mielipiteet kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden osalta jakautuivat laajalle tehtäväkenttäalueelle. Kaikki kokivat hyväksi käytännön, jossa valmiusjoukkojen peruskokoonpanoon kuuluu runkona jääkäripataljoona. Tähän vaikuttaa muun muassa halu saada joukon koulutuksesta suoranaista hyötyä myös kotimaan puolustukseen sekä kaluston ja materiaalin käyttökokemusten kerääminen.

Lisäksi jääkäripataljoona koettiin kokonaisuudeksi, josta tarvittaessa voidaan perustaa eri operaatioihin osia siihen kuuluvista joukoista. Avarakatseisuus uusien joukkojen lisäämisessä joukkotarjontaan tarpeen niin vaatiessa koettiin tärkeäksi. Esikuntaupseerien ja sotilastarkkailijoiden operaatioihin varaamista pidettiin yleisesti kokonaisuuteen hyvin sopivina osina.

Puolustusvoimien yleisen linjauksen mukaisesti pienen valtion on keskityttävä toiminoissaan erityisosaamiseen. Suomelle korkean teknologian maana koettiin luonnolliseksi johtamis- ja viestijärjestelmäosaamiseen keskittymistä. Tämän erikoisalan osallistumismahdollisuuksien luomiseksi nähtiin tarpeelliseksi voimakas panostaminen myös miesvoimaan eli jääkäri- tai pioneerijoukkoihin.

Monissa operaatioissa miesvoiman määrä oikeuttaa myös esikuntapaikkoihin ja erikoisosaamista vaativiin tehtäviin operaatioiden ylimmät johtotehtävät mukaan lukien. Johtamis- ja viestijärjestelmien ohella myös osallistuminen verkostosodankäynnin eri asiantuntijatehtäviin koettiin keskittymisen arvoiseksi.

Kyselyssä vähemmistöön jääneen käsityksen mukaan Suomelle ja suomalaiselle erityisosaamiselle soveliaain tehtävätyyppi on laajasti ymmärrettynä siviileiden ja sotilaiden välinen yhteistyö ja – toiminta eli CIMIC – toiminta⁶. Tällä hetkellä Suomi osallistuu CIMIC -luonteisiin tehtäviin vahvalla kontribuutiolla. Näihin toimintoihin lukeutuu myös PRT –toiminta⁷. Perusratkaisuiltaan kyseessä ovat hyvin samantyyppiset toiminnot. Tehtävien koetaan soveltuvan suomalaisille korkean yleisen sivistystason ja koulutuksen, yhteiskuntarakenteiden ymmärtämisen sekä reserviläisten taustakoulutuksen ja kriisinhallintajoukkojen organisaatorakenteen puolesta.

⁶ Civil-Military Co-operation, siviili-sotilasyhteistyö

⁷ Provincial Reconstruction Team, alueellinen jälleenrakennusryhmä joka toimii kuten CIMIC – ryhmä

Kyselyssä esiintyi yksittäisiä mielipiteitä myös NBC – sodankäynnin⁸ puolesta sekä Euroopan Unionin kokonaiskriisinhallinnan alaan kuuluvien siviilien ja sotilaiden kriisinhallintatoimintojen osaajien osallistumisesta joukkokontribuutioihin.

Vastaajat kokivat tärkeänä myös sen, että ei leimauduta yksipuolisesti vain johonkin tiettyyn erityistoimialaan, koska tällöin saatetaan menettää omaa toimintavapautta. Tärkeäksi koettiin myös se, että valmius osallistua uuteen perustettavaan operaatioon on kyettävä säilyttämään vaikka pienelläkin kontribuutiolla, jos poliittinen päätös niin määrää.

Kysymys 6: Mikä mielestänne vaikuttaa eniten kansallisesti osallistumispäätökseen ja joukon kontribuutioon eri kriisinhallintatehtäviin? (Suomalaisjoukon hyvät valmiudet toimia tiettyntyyppisessä operaatiossa, poliittiset päätökset, kansainvälisen yhteisön odotukset, ammattitaitoisen rauhanturvareservin valmiudet, tappioennuste tms)

Tärkeimmäksi joukon kontribuutioon vaikuttavaksi tekijäksi koettiin poliittinen tahto ja päätös osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä. Poliittisen päätöksen valmisteluvaiheessa kuullaan luonnollisesti aina puolustushallinnon edustajia, jotka esittävät mielipiteensä kustannuksista, joukon perustamisjärjestelyistä, aikatekijöistä ja esimerkiksi mahdollisista tappioennusteista. Poliittiseen päätökseen vaikuttaa kansainvälinen näkyvyys ja erilaisten kansainvälisten yhteisöjen viitekehys.

Kysymys 7: Miten Suomen näkyvyys maailmalla muuttuisi, mikäli luotaisiin uudenlainen osallistumiskonsepti?

Vastauksissa todetaan Suomen tarjoavan jo nyt resursseihinsa ja väkimääräänsä nähden keskitasoa enemmän joukkoja operaatioihin. Jo nykyistä kontribuutiota eri operaatioihin voidaan pitää hyvin aktiivisena. Osallistumiskonsepti ja sen muutokset katsotaan toisarvoisiksi argumenteiksi, koska kyseessä on vain kansallinen menettely osallistumispäätöksen aikaansaamiseksi. Konseptimuutoksen ei oleteta saavuttavan näkyvyyttä ulkomailla. Suomen luovuttamien joukkojen lukumäärä on niin pieni, ettei sillä sellaise-

⁸ NBC = Nuclear, Biological and Chemical warfare eli ydin-, biologisen- ja kemiallisen sodankäynnin yksikkö. Yksikkö keskittyy edellä mainituilta taisteluvälineiltä suojautumiseen, puhdistautumiseen ja niiden käytön tiedustelutoimintaan. Suomessa yksiköitä kutsutaan suojeluyksiköiksi. Esimerkiksi suojelukomppania, SLUK, englanniksi NBC Coy

naan kyetä muuttamaan mitään. Erikoistumalla ja keskittymällä vain rajallisiin osa-alueisiin Suomen maineen koetaan mahdollisesti kasvavan jonkin tietyn erikoisalueen erityisosaaajana.

Näkyvyys voisi muuttua jos luotaisiin nykyisistä huomattavasti poikkeava osallistumiskonsepti, joka voisi olla esimerkiksi selkeästi vaativampiin tehtäviin valmistautuminen, jolla kyettäisiin hankkimaan poliittista painoarvoa supervaltojen silmissä.

Kokonaiskonseptin olemassaolon ei koeta vaikuttavan näkyvyyteen. Näkyvyyteen vaikuttaa, minkälaisella kontribuutiolla osallistutaan ja kuinka keskeisiä johto- tai johtamisjärjestelmärooleja Suomella valmiudet ottaa vastatakseen. Yksinkertaisilla, miesvoimaa ja suurta kontribuutiota vaativilla tehtävillä ei välttämättä saavuteta kansainvälistä näkyvyyttä. Samalla kuitenkin kansainvälinen yhteisö ymmärtää, etteivät pienet maat kykene tarjoamaan operaatioihin esimerkiksi kokonaisia yhtymiä tai strategista kuljetuskykyä.

Kysymys 8: Mitä on mielestänne suomalaisen kriisinhallinnan avainosaaminen, eli millä alalla suomalaiset mielestänne erityisesti pystyvät antamaan merkittävää panosta eri kriisinhallintaoperaatioille?

Suomalaisten avainosaamiseksi määritettiin haastatteluiden perusteella sotilaiden osaaminen, luotettavuus ja ehdoton puolueettomuus. Myös suomalaisjohtajien lojaalius operaatiojohdolle katsotaan vahvuudeksi, kun Suomen joukoilla ei enää ole operatiiviseen toimintaan vaikuttavia ja sitä rajoittavia kansallisia määräyksiä.

Suomalaisten kriisinhallintaoperaatioissa palvelevien sotilaiden osaaminen on kaksiosainen. Joukoilla on hyvä koulutus kansainvälisiin tehtäviin, Tämän lisäksi kaikilla on myös siviiliammattitaito oman siviilikoulutuksensa puitteissa. Yleissivistystaso antaa hyvät valmiudet toimia eritasoisissa tehtävissä. Suomalaiset ovat tunnettuja myös joukkojen rauhallisesta mutta päättäväisestä toiminnasta. Edellä mainitut ominaisuudet edesauttavat suomalaisten erinomaista suoriutumista erilaisissa siviili – sotilasyhteistyön tehtävissä ja yhteysupseeritoiminnassa.

Eri tehtävissä palveleville upseereille⁹ annettavaa koulutusta tulisi parantaa. Esimerkiksi päällikkö- ja joukkueenjohtajatehtäviin sijoitetut saavat vain rajallisen tehtäväkohtaisen koulutuksen ennen toimialueelle siirtymistään.

Käynnissä olevat kriisinhallintaoperaatiot osoittavat, että Suomi on edelläkävijä johtamisjärjestelmien tarjoajana ja käyttäjänä.

Kysymys 9: Mikä on mielestänne suomalaisen avainosaamisen (vertaa kohtaan 8) erikoisosaajien riittävyys rauhanturvareservissä? Entä mikä on mielestänne kantahenkilökunnan riittävyys?

Koko rauhanturva- ja kriisinhallintareservi on vahvuudeltaan noin 4000 henkilöä. Reservin henkilöstö riittää perustehtäviin. Valinnan mahdollisuudet vaihtelevat voimakkaasti Suomessa vallitsevan työtilanteen mukaan. Erikoisosaajista on aina ollut puutetta.

Kantahenkilökunnan tai palkatun henkilökunnan osalta tilanne on huonompi. Perinteisissä rauhanturvaoperaatioissa vuosina 1960 - 1990 palkatun henkilöstön osuus oli vain noin 10 prosenttia koko joukon vahvuudesta. KFOR – operaation käynnistyessä sijoitettiin opistoupseerit reservin upseerien sijaan joukkueenjohtajiksi ja eräisiin muihin alempiin tehtäviin, jotka ennen täytettiin reserviupseereilla. Näillä järjestelyillä palkatun henkilöstön osuus kasvoi noin 20 prosenttiin. ALTHEA – operaation alkaessa siihen oli sijoitettu palkattua henkilökuntaa jo noin 30 prosenttia. Euroopan Unionin nopean toiminnan joukoissa palkatun henkilöstön osuus on jo noin 40 prosenttia kokonaisvahvuudesta.

Kantahenkilökunnalle annettavaa kriisinhallintakoulutusta onkin kehitettävä, jotta kansainvälisiin tehtäviin sijoittamiskelpoisen kantahenkilökunnan määrää kyetään kasvattamaan. Halukkaita kantahenkilökuntaan kuuluvia koettiin löytyvän eri tehtäviin riittävästi.

Suomen aloittaessa NATO - johtoisissa operaatioissa oli suurena kansallisena huolenaiheena aluksi Suomelle annetut vähäiset esikuntatehtävät. Nykyään esikuntatehtäviä on enemmän kuin Suomi voi ottaa vastaan. Suurin kasvu on tehtävissä, joiden vaati-

⁹ Kadettiupseerit, opistoupseerit ja reserviupseerit.

muksena on majurin tai everstiluutnantin palvelusarvo. Ongelmaksi on koettu edellä mainitun henkilöstöryhmän puutteellinen kielitaito.

Palvelusaika esikuntatehtävissä on usein vain kuusi kuukautta. Näin henkilöiden määrä vuositasona on kaksinkertaistunut verrattaessa vanhoihin, 12 kuukauden palvelussuhteisiin. NATO - johtoisissa esikunnissa 12 kuukauden palvelusaika voidaan järjestää vain erityisjärjestelyin.

Kysymys 10: Sitoudutaanko esimerkiksi tietoteknistä osaamista, johtamisjärjestelmähallintaa tai lääkintähenkilöstöä operaatioihin sijoittamalla velvoitteisiin, joita ei pitkällä aikavälillä pystytä henkilöstön vähyyden vuoksi ylläpitämään?

Haastateltujen mielestä kaikissa korkeaa erityisosaamista vaativissa tehtävissä on vaarana sitoutua liian suuriin velvoitteisiin. Yhdeksi tärkeäksi tekijäksi toimintakonseptia määritettäessä katsottiin eri tehtäviin tarjottavien joukkojen käytettävissä olevan reservin kartoittaminen sekä siitä johdetut osallistumistavat ja -muodot.

Tietotekniikan ja johtamisjärjestelmien ei vastoin yleistä mielipidettä katsottu vaativan erityisen suurta määrää erikoisosaajia. Eri operaatioiden johtamisjärjestelmävastuiden vastaanottoja suunniteltaessa on tarkkaan tutkittu ja laskettu osaajien ja näiden ammattitaidon riittävyys. Tarkastelujen jälkeen osaamispuutteita tai henkilöstön määrällisiä rajoitteita ei koettu olevan. Kuitenkin koettiin, ettei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää johtoroolia missään operaatiossa samassa avainroolissa pitkiä aikajaksoja.

Yhdeksi suureksi uhkaksi koettiin Suomen korkea kriisiterveydenhuollon taso. Suomelta on moniin eri operaatioihin pyydetty kirurgisia ensihoitoyksiköitä, joita on myös operaatioihin asetettu. Lääkintähenkilöstöä tarvitaan aina suomalaisen kriisinhallintajoukon mukaan, ja jo tämän henkilöstön rekrytointi on tuottanut vaikeuksia. Lääkintäalan erikoisosaajia ei yksinkertaisesti ole kuin Suomen omiin tarpeisiin suomalaisille kriisinhallintajoukoille.

Yleisenä mielipiteenä koetaan, että Suomi ei missään tilanteessa saa sitoutua velvoitteisiin, joita ei täydellä varmuudella kyetä toteuttamaan. Poliitikoille lankeaa tästä suuri vastuu. Sotilasalan asiantuntijoita on aina kuultava ja näille on annettava mahdollisuus

tutkia ja valmistella kulloinkin käsiteltävänä oleva asia huolellisesti. Samalla sotilaiden on kyettävä antamaan realistinen kuva puolustusvoimien kansallisista valmiuksista eri tehtäviin sekä kerrottava rehellisesti oma mielipiteensä suorituskyvystä kriittisine aikamääreineen.

Kysymys 11: Miten mielestänne kansainväliseen kriisinhallintaan käytettävissä olevat taloudelliset resurssit riittävät avainosaajien operaatioissa pitämiseen?

Yleisellä tasolla kaikki vastaajat arvioivat, että rahoitusjärjestelyt ovat olleet riittävästi mitoitettuja. Niin kauan kun osallistuminen on suhteessa mitoitettu oikein rahoitusmahdollisuuksiin, ei taloudellisessa kehyksessä nähdä ongelmia.

Haastatellut korostivat, että poliittinen linjanveto määrittää Suomen osallistumistasoksi noin 1000 rauhanturvaajaa kerrallaan operaatioissa. Samalla vuotuiseksi kriisinhallintatehtävien budjetiksi määritetään noin 100 miljoonaa euroa. Kriisinhallintaan liittyvät kustannukset maksetaan erityismomenteilta siten, että palkat maksetaan ulkoministeriön ja materiaalikustannukset puolustusministeriön momentilta.

Puolustusvoimat eivät maksa operaatiokustannuksia omista toimintamenoistaan eivätkä laadi budjettia niiden rahoittamisesta. Puolustusvoimien omat kansainväliset kustannukset ovat noin 15 miljoonaa euroa vuodessa. Tähän sisältyvät muun muassa erilaisissa kansainvälisissä esikunnissa työskentelevien sotilasedustajien menoerät ja kansainvälisten harjoitusten kustannukset. Tämän kustannuserän suuruus vaihtelee vuosittain, mutta on kuitenkin suuruudeltaan suhteellisen pieni osa kokonaisuudesta.

Poliittinen linjaus on perustana vuosittaiselle kansainvälisen alan budjetoinnille. Useimmiten uudet kriisinhallintaoperaatiot valmisteluineen käynnistyvät ennalta arvaamattomasti kesken budjettikauden. Tällöin toiminnan rahoittaminen vaatii erillisen lisätalousarvion. Lisäksi rahoitussuunnitelmat laaditaan vain kunkin operaation määritetyn mandaattikauden loppuun saakka. Tämä koskee Yhdistyneiden Kansakuntien toimeenpanemia operaatioita, joiden mandaattien uusintakäsittely suoritetaan pääsääntöisesti kuuden kuukauden välein.

Yleisenä linjauksena osallistumispäätöksen tekemisen jälkeen rahoitus saadaan lisäbudjetista. Poliittinen käsittely takaa periaatteessa Puolustusvoimille toiminnanvapauden kriisinhallintaoperaatioiden rahoitusjärjestelyjen suhteen.

Yhdistyneet Kansakunnat vastaa toimeenpanemissaan operaatioissa edelleen joukko- ja kalustokorvausten maksamisesta joukkoja lähettävälle kansakunnalle. Tämä korvaus ei kuitenkaan palaa suoraan kriisinhallintabudjettiin, vaan valtiolle yleisesti.

Uutta konseptia kehitettäessä korostettiin, että kaikilla päätöksenteon tasoilla poliittiset päättäjät on sitoutettava siihen, että resursseista ei tingitä, mikäli operaatioon osallistumiseen on riittävästi poliittista tahtoa ja osallistumispäätös tehdään. Samaan aiheeseen liittyen otettiin esiin erikoishenkilöstön rekrytointivaikeudet palkkatason ollessa usein riittämätön. Jos osallistumishalukkuutta löytyy, on rahoitusta suunniteltaessa otettava huomioon kysynnän ja tarjonnan laki sekä tosiasia, että ammattitaito maksaa.

Kysymys 12: Mihin toimintoihin kansallisessa kriisinhallintakonseptissa mielestänne tulisi keskittyä?

Kansallisessa kriisinhallintakonseptissa koettiin avainkysymykseksi keskittyminen kotimaan puolustuksen ja kansainvälisen toiminnan tehtävien toisiaan tukevaan toteuttamiseen.

Keskittymisen avainalueiksi koettiin myös selkeät kontribuutiot, päätöksenteon ja toimeenpanon yksinkertaisuus, päättäjien sitouttaminen kaikilla päätöksenteon tasoilla sekä keskittyminen niihin osaamisen erityisalueisiin, joissa on olemassa koulutettua reserviä. Myös tehtävän ja toiminnan kannalta kriittisen ja tärkeän materiaalin riittävyys on otettava huomioon.

Avainalueisiin liittyen koettiin keskittymisen painottamisen tarvetta korkeatasoisen erikoisosaamisen ja pienten, korkeintaan komppanian vahvuisten joukkojen luovuttamiseen kansainvälisen yhteisön käyttöön. Osastojen toiminnallisiksi tehtäviksi kuviteltiin hyvin koulutettuja joukkoja esimerkiksi erikoisjoukkotehtäviin, sotilaspoliisitehtäviin sekä vartio- ja suojaamistehtäviin. Perinteisille jalkaväki- tai jääkärijoukoille ei koettu olevan

tarvetta Kansainvälisissä tehtävissä. Näiden lisäksi koettiin tärkeänä edelleen osallistua tarkkailija- ja esikuntatehtäviin nykyisen mallin mukaisesti.

Konseptin osa-alueista koettiin, että nykyinen poliittisen päätöksenteon malli osallistumisista päätettäessä on toimiva. Päätöksenteko malli antaa selkeät toiminnalliset roolit hallitukselle, eduskunnalle ja presidentille päätöksentekoprosessissa.

Poliittisen päätöksenteon jälkeen puolustusvoimat toteuttaa saamansa tehtävät. Puolustusvoimien toimeenpanokonsepti koettiin toimivaksi. Toimintaa tosin vaikeuttaa tosiasia, etteivät valmiusjoukkoluettelon mukaiset joukot ole varustettu määrävahvuiseksi edes keihäänkärkenä toimimaan suunnitellun jääkäripataljoonan osalta. Toimeenpanoprosessin lähtökohtana oleva 60 vuorokauden valmius on riittävä, tavoitettavissa oleva ja eri kansainvälisten yhteisöjen vaatimusten mukainen.

Euroopan Unionin nopean toiminnan joukkojen mukaantulo koettiin yleisesti erittäin myönteisenä kehityksenä. Joukkojen osalta esitettiin skenaarioita, joissa pyritään välttämään joukkojen toimeenpanon muodostuminen kertakäyttöiseksi.

Hajahavaintona esitettiin näkemys Suomen hyväksymisestä lähiaikoina mukaan myös NATO:n nopean toiminnan joukkojen¹⁰ harjoituksiin. Harjoituksiin osallistumisen selkeänä jatkona koettiin olevan Suomen pyytäminen mukaan myös joukkojen päivystysvuoroihin ja sitä kautta sen operaatioihin. Pyyntöä ei odoteta Suomen halukkuuden vuoksi, vaan koska NATO tarvitsee puolueettomien pohjoisen ulottuvuuden toimijoiden mukaan-tuloa. Tällä tarkoitettiin Suomea ja Ruotsia. NATO:n tarve kattaa varmasti myös Irlannin ja Itävallan, mutta näille osallistuminen on poliittisesti vaikeampaa.

Haastatelluilta saatiin esitysmalli, jolla Suomen kansainväliset sitoumukset kyetään täyttämään määräaikaisten puitteissa. Tanskassa, Norjassa ja osin Ruotsissa käytössä oleva malli koettiin toimivaksi. Näillä on käytössään ammattisotilaista muodostettu pataljoona. Suomen termistöllä henkilöstö on kantahenkilökuntaa ja sopimussotilaita.

¹⁰ NATO Reaction Force, NRF

Esitysmallissa Suomen ajateltiin edelleen kouluttavan nykymallin mukaisesti noin 300 varusmiestä vuodessa 12 kuukauden palvelusajalla kansainvälisiin tehtäviin. Koulutettu joukko sitoutuisi sopimussotilaina palvelukseen seuraavaksi vuodeksi. Tämän sopimusvuoden aikana osa joukosta rotatoitaisiin käynnissä oleviin operaatioihin. Osa joukosta toimisi päivystysvuorossa Euroopan Unionin tai tulevaisuudessa myös NATO:n nopean toiminnan joukkojen kokoonpanoissa. Joukkoa voitaisiin käyttää myös hyvin kouluttajatehtävissä seuraavan varusmiessaapumiserän koulutuksessa.

Esitysmallissa valmiusjoukkopataljoona muodostuu kahdesta tai kolmesta peräkkäisestä saapumiserästä. Näistä yksi suorittaa suorittaisi kansainvälisen koulutuksen varusmiespalvelusta, toinen olisi valmiudessa Suomessa valmistautumassa rotaatioon, kouluttamassa tai päivystyksessä nopean toiminnan joukon osana. Kolmas pataljoonan osasto olisi jo operaatiossa.

Edellä kuvatussa mallissa palvelusaika olisi kokonaisuudessaan kolme vuotta. Ajasta yksi vuosi käytettäisiin varusmiespalvelukseen ja kaksi vuotta sopimussotilaana. Malli kouluttaisi myös erinomaista sijoituskelpoista reserviä kotimaan puolustukseen kompaniakokonaisuuksina. Ratkaisumallin heikoksi kohdaksi koettiin sen korkeat kustannukset.

Kysymys 13: Onko Suomen asema rauhankumppanuusmaana mielestänne vaikeuttanut Suomen osallistumista eri operaatioiden valmisteluihin ja itse operaatioissa tapahtuvaan operatiiviseen toimintaan? Olisiko kriisinhallintaoperaatioihin liittyvien käytännön järjestelyjen toteuttamista ajatellen hyötyä kuulumisesta NATO:on täysivaltaisena jäsenenä rauhankumppanuuden sijaan?

Suomen aseman rauhankumppanuusmaana koettiin selkeästi vaikeuttaneen Suomen osallistumista eri operaatioiden valmisteluihin ja itse operaatioissa tapahtuvaan operatiiviseen toimintaan.

Euroopan Unionin ja NATO:n johtamissa operaatioissa käytetään pääosin NATO:n viesti- ja johtamisjärjestelmiä. Osaan näistä ei kumppanuusmaalla ole käyttöoikeuksia.

Operatiivisesta suunnitelmasta ja joukon tehtävästä saatetaan antaa rauhankumppanuusmaalle niin karkea kuva, ettei se välttämättä anna kaikkia perusteita joukon toiminnan suunnittelulle tai sen perustamiselle. Tosin rauhankumppanuusmaallekin annetaan mahdollisesti selkeät suoritusvaatimukset henkilöstön, joukon ja kaluston osalta.

Tiedustelutietojen puutteellinen välittäminen rauhankumppanuusmaalle NATO – johtoisissa operaatioissa on koettu suurimmaksi ongelmaksi. Minimivaatimuksena voidaan pitää, että operaatioaluetta koskevan tiedon on oltava myös rauhankumppanuusmaata edustavan joukon komentajan saatavilla jo turvallisuussyistä. Usein tiedustelutietoa on operaatioissa jouduttu hankkimaan henkilökohtaisilla suhteilla NATO – maiden kollegoilta, koska lupaa tietojärjestelmien käyttöön ei ole ollut. Ongelma on konkretisoitunut myös Suomen toimiessa rauhankumppanuusmaana johtovaltiona operatiivisessa joukossa. Tällöin tarvitaan aina vähintään yksi NATO – maan upseeri paikalla esikunnassa.

Asiaa on yritetty parantaa siten, että kaikki operaatioon osallistuvat maat pääsisivät osallistumaan jo suunnitteluvaiheeseen. Tähän liittyy muun muassa Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen esitys NATO:ssa, jonka mukaisesti kyvykkäille kumppaneille annettaisiin tämä oikeus. Kyvykkäillä kumppaneilla on tarkoitettu Suomea ja Ruotsia. Haastatellut kokivat, ettei Suomen kuitenkaan tule olla asiaa käsiteltäessä nöyränä pyytämässä lisäinformaatiota, koska NATO:n halutessa Suomea mukaan operaatioihin voi myös Suomi esittää omia ehtojaan yhteistyölle.

Kriisinhallintaoperaatioihin liittyvien käytännön järjestelyjen toteuttamista ajatellen koettiin, että NATO:on täysivaltaisena jäsenenä kuulumisesta olisi selkeää hyötyä verrattuna toimintaan rauhankumppanuusohjelman puitteissa.

Kysymys 14: Antaako nykyinen vuonna 2006 voimaan astunut kriisinhallintalaki riittävät juridiset perusteet eri operaatioihin osallistumiselle?

Pääosa haastatelluista katsoi nykyisen vuonna 2006 voimaan astuneen kriisinhallintalain antavan riittävät juridiset perusteet eri operaatioihin osallistumiselle. Se antaa perusteet poliittisille päättäjille tehdä päätös osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä. Samalla se antaa puolustushallinnolle riittävät tuen komentajien ja joukon kouluttamiselle uutta operaatiota varten. Lakia täydentää puolustusministeriön asetus, joka myös ko-

ettiin toimivaksi. Puolustusvoimat sai uusittuun lakiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta kaikki esittämänsä asiat selkeästi määritettynä. Puolustusvoimien koettiin voineen osallistua riittävästi uuden lain valmisteluvaiheeseen.

Erityisen hyvänä nähtiin, ettei vanhaa lakia rauhanturvaamisesta korjattu, vaan laadittiin kokonaan uusi laki. Uuden lain tärkeimpinä kohtina pidettiin mandaattiin liittyvää linjausta, voimakeinojen käytön määrittelyä ja päätöksentekoprosessia.

Puolustusvoimien kannalta tärkeiksi uudistuksiksi koetaan, että lain mukaan valmistelut voidaan käynnistää jo ennen lopullista päätöksentekoa ja että Puolustusministeriö voi päättää operaatioihin osallistumisen vähäisistä muutoksista.

Uusi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja siihen liittyvät asetukset eivät kuitenkaan auta, jollei operaation mandaatti ole selkeä joukon tehtävän ja voimankäyttömääräysten osalta. Tuoreena esimerkkinä voidaan käyttää esimerkiksi UNIFIL II - operaation valmistelun epäselvyyksiä. Operaation mandaatti on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VI - ja VII - luvun artikloiden 41 ja 42 välissä. Sama mandaatti on annettu moneen muuhunkin operaatioon. Kyseinen valtuudenasettelu jättää tilanteeseen nähden liikaa tulkinnanmahdollisuuksia.

Hajahavaintona yksi haastatelluista koki uudenkin kriisinhallintalain vaativan vielä jatkuvaa tulkintaa operaatioissa. Samalla kuitenkin koettiin, että laki antaa riittävät perusteet nykyisen kaltaisiin operaatioihin. Edellytyksenä on kuitenkin, että lain tulkinta on kaikilla toiminta- ja päätöksentekotasolla samankaltainen. Esimerkiksi henkilöstön palkkausjärjestelyistä kriisinhallintapalvelussuhteeseen on eri johtoportailta ja asiantuntijoilla ristiriitaisia käsityksiä, vaikka laki on kyseisiltä kohdiltaan hyvinkin yksiselitteisesti laadittu. Lisäksi haluttiin painottaa, että Suomen sotilaspoliittisen asema muuttuessa esimerkiksi liittoutumisen myötä joudutaan lakia jälleen tarkentamaan.

Kysymys 15: Ovatko kansalliset sotilaalliseen voimankäyttöön liittyvät lait ja määräykset mielestänne riittävän kattavat ja toimivat? Jos koette ne puutteelliseksi, miltä osin?

Sotilaallisen voimankäytön lakiperusta koetaan selkeäksi. Lakiperusta antaa yksiselitteisesti sotilaille palvelustehtävää suorittaessaan oikeuden käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä ja operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia voimakeinoja.

Suomalaisella joukolla on lain mukaan samat voimankäytösäännöt kuin kaikkien muidenkin maiden joukoilla samassa operaatiossa. Operaatiojohto voi määrittää yksityiskohtaisesti voimankäytösäännöt. Vastaavasti suomalaisosaston johto voi tehdä tilanteenmukaisia itsenäisiä päätöksiä tarpeen mukaan.

Voimankäytösääntöjen tarkkaa määrittämistä varten on tärkeää saada operaatiolle tarkka mandaatti ja mahdollisuuksien mukaan jo etukäteen operaation johdon operatiivinen suunnitelma tai operaatiokäsky. Lisäksi on laadittava kattava kokonaisarvio operaatiossa ja sen mahdollisista uhkakuvista. Uhkakuviin on sisällytettävä myös pahimmat mahdolliset skenaariot. Koko arvio on sisällytettävä eduskunnalle annettavaan selonteoon ennen presidentin esittelyä.

Haastattelussa käytettiin esimerkkinä EU:n nopean toiminnan joukon käyttöä EU - kansalaisten evakuoinnissa jossain Afrikan maassa. Humanitaarinen evakuointioperaatio saattaa kääntyä ennalta odottamattomalla tavalla täysimittaiseksi taistelutoiminnaksi esimerkiksi kapinallisjoukon hyökätessä vallatakseen toiminta-alueen ainoan lentokentän.

Pahimmillaan saattaa olla, että operaatiolla ei ole edes YK:n mandaattia, koska humanitaariseen evakuointitehtävään sitä ei tarvittu. Suomessa eduskunta on saanut hallitukselta selonteon, jossa joukkoa luultiin lähetettävän humanitaariseen operaatioon. Uuden lain mukaan kuvatus kaltaisessakin tilanteessa voimankäytösäännöt ovat olemassa ja joukon komentajan päätettävissä.

Kokonaisuutena voimankäytösäännöt koettiin kattaviksi ja toimiviksi. Haastatteluissa tuli esille, että yhtään operaatiota ei ole kuitenkaan todellisuudessa testattu ja toteutettu laa-

jemmassa mittakaavassa YK:n peruskirjan artikla VII mukaisesti. Edelleen suomalaisen joukon asema joukkojenhallintatehtävissä on epäselvä toimivaltuuden, välineiden ja menetelmien osalta.

Kysymys 16: Mikä on mielestänne kansainvälisten kriisinhallintatehtävien vaikutus kansalliseen puolustusvalmiuteen?

16.1 Joukkojen ja yksilöiden koulutustason ylläpitämisessä

Kokonaisuutena haastateltavat kokivat kansainvälisten kriisinhallintatehtävien vaikutuksen kansallista puolustusvalmiutta parantavana joukkojen ja yksilöiden koulutustason ylläpitämisessä. Haastateltavat kokivat, että osallistuminen kansainvälisiin harjoituksiin ja operaatioihin antaa erinomaisen tilaisuuden verrata omia toimintamenetelmiämme ja -tapojamme muiden osallistujamaiden vastaaviin. Samalla saamme uutta oppia ja näkemyksiä toiminta-alueista, jotka perinteisesti ovat olleet meille vieraita. Näitä ovat olleet esimerkiksi joukkojenhallinta, toiminta asutulla alueella siviiliväestön keskuudessa ja erikoistiedustelun menetelmät.

Kriisinhallintaoperaatioista saadaan myös kokemuksia pitkäaikaisesta toiminnasta kriisi-alueella sekä tärkeitä kokemuksia omien toimintojen suojaamisesta ja omasuojatoiminnasta¹¹. Näitä toimintoja ei kyettäisi harjoittelemaan eikä kokemuksia keräämään ilman toimintaa ulkomailla erilaisissa ympäristö- ja ilmasto-olosuhteissa.

Yhtenä joukkojen toimintaa kehittäneenä ja edelleen kehittävänä etuna nähtiin vaihtoehtoisten toimintamenettelyjen oppiminen myös omaa kansallista esikuntatyöskentelyä varten. Yhtenä ilmenemismuotona voidaan ajatella olevan Suomen uuden NATO – rakenteiden mukaisen esikunnan suunnitteluohjeen ja – prosessin käyttöönotto¹².

Haastateltavat kuitenkin halusivat tuoda esille, että kriisinhallintaoperaatioissa toimitaan useimmiten hyvin erilaisissa olosuhteissa kuin kotimaan puolustuksessa valmistaudutta-

¹¹ Force protection = FP. Omasuojalla tarkoitetaan joukon omasta operatiivisesta turvallisuudesta huolehtimista. Omasuoja kattaa vartiointin, lähipuolustuksen, kulunvalvonnan, saattuetoiminnan sekä erilaiset suojuetehtävät.

¹² Finnish Guidelines of Operational Planning = FINGOP. Ohje on käännös NATO:n Guidelines of Operational Planning (GOP) – ohjeesta.

essa. Kokemusten hyödyn käyttöönnoton aste katsottiin myös liian pieneksi, jos niitä ei kyetä jakamaan koko puolustusvoimille vaan ainoastaan esimerkiksi valmiusjoukkotoiminnan käytännön järjestelyistä vastaavan Porin Prikaatin käyttöön.

Parhaiten kriisinhallintatehtävien vaikutus koulutustason osalta koettiin saavutettava yksilötasolla. Palkattu henkilökunta ja reserviläiset kertaavat ja oppivat uusia sotilaallisia taitoja sotatoimialueella. Sotilaiden itseluottamus nousee verrattaessa omaa hyvää ammattitaitoa muiden maiden sotilaiden toimintaan eri tasoilla.

Tällä hetkellä operaatioissa ei palvele kokonaisia perustamistehtävuettelon mukaisia joukkoja, jolloin ei saada täyttä hyötyä kokonaisten toiminnallisten joukkojen kouluttamisesta kriisinhallintaoperaatioissa. Tulevaisuudessa joukkorakennetta kuitenkin pyritään muokkaamaan tähän suuntaan.

16.2 Maanpuolustustahdon ylläpitämisessä

Kriisinhallintaoperaatioiden koetaan lisäävän suomalaisten itsetuntoa ja maanpuolustustahtoa. Koetaan, että toiminnot ulkomailla ovat tilaisuus näyttää myös muille maille oman järjestelmämme toimivuus ja tehokkuus. Onnistuneiden operaatioiden osalta vaikutus maanpuolustustahtoon koetaan erittäin positiiviseksi. Mahdollisten operaatioissa syntyvien tappioiden myötä operaatioiden vaikutus saattaa kuitenkin muuttua maanpuolustustahdon vastaiseksi.

Haastateltavat ottivat esille vertailun toisen maailmansodan sotaveteraanisukupolven ja rauhanturvaveteraanien välille. Rauhanturvaajaveteraanien roolin ajateltiin korostuvan maanpuolustustahdon aktiivisena esimerkkinä. Näin ajateltiin olevan korostetusti jos kertausharjoitusten järjestämiseen ei lähitulevaisuudessa saada tarvittavia taloudellisia resursseja. Samalla heitettiin ajatus, että myös puolustusvoimat alkaisi ottaa yhteydenpitäjän roolia eri operaatioissa palvelleiden rauhanturvaajiin. Nykyjärjestelyissä puolustusvoimat ei ole yhteyttä operaatioissa palvelleisiin ole pitänyt. Yhteydenpidon merkitys kasvaa edelleen tulevaisuudessa, kun eri operaatioissa palvelevien määrä edelleen kasvaa. Maanpuolustustahdon ylläpitämisen osalta operaatioilla on merkittävä vaikutus sekä operaatioissa palvelevien että heidän läheistensä keskuudessa.

Haastatteluissa tuli esille myös erilainen näkemys, jonka mukaan kriisinhallintatoiminoilla on merkitystä maanpuolustustahtoon vain yleisellä ajatuksellisella tasolla. saman näkemyksen mukaisesti operaatioiden vaikutusta ja merkitystä ei tule liioitella todellisen vaikutuksen ollessa kaikesta huolimatta melko vaatimaton.

16.3 Materiaalivalmiuden osalta

Kriisinhallintaoperaatioiden vaikutus puolustusvoimien materiaalivalmiuteen koettiin haastatteluissa vähäiseksi. Operaatioiden ja niiden valmistelun koettiin tarjoavan mahdollisuuksia uuden sotavarustemateriaalin kenttäkokeisiin vaativissa olosuhteissa.

Sodan ajan joukkojen materiaalin sitoutumista kriisinhallintaoperaatioihin ulkomaille ei koeta merkittävänä uhkana. Tähän vaikuttaa kotimaan puolustuksen rauhallinen uhakuva ja valmiuden kohottamisjärjestelyjen riittävän pitkäksi koettu ennakkovaroitusaika.

Omalta osaltaan kriisinhallintatoimintojen koettiin myös parantavan puolustusvoimien materiaalivalmiutta. Tämä perustuu ajatusmalliin, jossa operaatiot varustetaan perustamisvaiheessa myös runsaalla hankintamateriaalilla. Perustamista varten hankittava sotavaruste- ja hankintamateriaali hankitaan lisäksi puolustusvoimien budjetin ulkopuolisella rahalla eli hankinnat eivät ole suoranaisesti kuluja puolustusvoimille.

16.4 Taloudellisten resurssien osalta

Haastateltavat kokivat kriisinhallintaoperaatioiden vaikutuksen puolustusvoimiin taloudellisten resurssien osalta vähäiseksi. Suomalaisen kriisinhallinnan historian aikana on vain kerran saatu kohdennettuna erillistä rahaa puolustusvoimien erikoismateriaalihankintoihin kotimaassa tapahtuvaa koulutusta varten. Näitä hankintoja ei olisi toteutettu sodan ajan joukkoja varten. Kuvatun kaltaisen rahoitusjärjestelyn toivottiin jatkuvan, jotta jo joukon koulutus - ja harjoitusvaiheessa kotimaassa voitaisiin käyttää joukolle operaatiossa kuuluvia erityisvarusteita.

Erityisen tärkeäksi koettiin kriisinhallinnan puolustusvoimien ulkopuolisen erillisen rahoituksen jatkuminen. Nykyisellä järjestelyllä ei vaikuteta suoranaisesti puolustusvoimien taloudellisiin resursseihin. Jos kriisinhallintatoiminnan volyymi ja intensiteetti tulevaisuu-

nessa kasvavat myös kustannukset nousevat. Koska kokonaisrahoituskehys ei todennäköisesti tule kasvamaan, alkaa kansainvälisen toiminnan rahoitus vaikuttamaan muiden toimintojen rahoitukseen. Jostain joudutaan siis karsimaan. Tämä pakottaa mahdollisesti tulevaisuudessa poliittiset päättäjät ja puolustusvoimien ylimmän johdon tekemään painopisteen valinnan, joka tulee olemaan lähinnä arvovalinta kansallisen ja kansainvälisen toiminnan välillä.

16.5 Henkilöstöresurssien osalta

Puolustusvoimien henkilöstöresurssien osalta kriisinhallintaoperaatioiden vaikutus jakoi haastateltavien mielipiteet. Osa ei kokenut kriisinhallintaoperaatioilla olevan mitään haittavaikutuksia, vaan niiden koettiin jopa tukevan henkilöstöresursseja. Saman ajattelu maailman mukaisesti vaikutus koettiin keskeisen myönteisenä henkilöstön ammattitaidon kasvaessa oikeassa toimintaympäristössä toimivissa operaatioissa.

Vastakkaisen näkemyksen mukaisesti osa haastateltavista katsoi kriisinhallintatehtävien vaikuttavan huomattavasti heikentävästi puolustusvoimien henkilöstöresursseihin. Kantahenkilökunnan osalta koettiin operaatioiden kasvaneen määrän ja niihin sitoutuneen kantahenkilökunnan suhteellisen osuuden kasvamisen vaikuttavan huomattavasti heikentävästi henkilöstöresursseihin. Operaatioihin sijoitettavan henkilöstön poissaolon omalta varsinaiselta virkapaikalta koetaan heikentävän joukko-osastojen, esikuntien ja laitosten ennestäänkin heikkoa henkilöstötilannetta.

Kysymys 17: Mihin mielestänne tulisi muuttaa rajallisten resurssien puitteissa kansainvälisen kriisinhallinnan ja kansallisen puolustusvalmiuden resurssien suhdetta?

Haastatteluissa pyydettiin vastaajia analysoimaan kansainvälisen kriisinhallinnan ja kansallisen puolustusvalmiuden resurssien suhdetta. Perusteena ovat puolustusvoimien kokonaisuudessaan varsin rajalliset resurssit. Haastateltavat painottivat, että osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin on puolustusvoimien lakisääteinen tehtävä. Tämä tehtävä ei pienennä puolustusvoimien taloudellisia resursseja niin kauan kuin nykyinen budjetointimenettely, jossa rauhanturvatoiminnan budjetointi suoritetaan puolustusvoimien ulkopuolella, on voimassa.

Tällä hetkellä koetaan, että Suomen lakien mukainen enimmillään 2000 sotilaan samanaikainen operaatioissa palveleminen, poliittinen linjaus 1000 sotilaasta ja vakiintunut 100 miljoonan euron kriisinhallintabudjetti vuositasolla koettiin hyvin toimineeksi ja jatkossakin käyttökelpoiseksi.

Henkilöstöresursseihin liittyen haastateltavat kokivat, että palkatun henkilöstön määrä eri operaatioita varten riittää jatkossakin. Tulevaisuuden tavoitteena on päästä suunnittelemaan henkilöstön käyttö kriisinhallintaoperaatioissa entistä pidemmällä suunnittelusykliä. Samalla halutaan ottaa huomioon myös kriisinhallintatehtäviin lähtevien henkilöiden tasainen rekrytointi eri joukko-osastoista, esikunnista ja laitoksista jotta yksittäisiä tulosyksiköitä ei kohtuuttomasti rasiteta.

Kokonaisuutena tarkasteltaessa haastateltavat eivät kokeneet tarvetta resurssijaon muutoksiin. Tärkeänä määräävänä tekijänä pidettiin eri toimintojen poliittista painotusta. Eri toimintoja ei haluta erotella, vaan ulkomaan tehtävien koetaan tukevat kotimaan puolustusta. Kyseessä todetaan olevan arvovalinta, jonka tekee valtiojohto poliittisen päätöksentekoprosessin mukaisesti.

Yhtenä näkemyksenä esitettiin, että mikäli operaatioissa jatkossa kyetään käyttämään PTL:n mukaisia sodan ajan joukkoja, voidaan kriisinhallintatehtäviin käyttää jatkossa nykyistä enemmän resursseja.

Kysymys 18: Pidätekö todennäköisempänä skenaariona Suomen osallistumista kriisinhallintaoperaatioon ulkomailla eli kriisinhallintajoukon perustamista vai kansallista puolustusta Suomen puolustamiseksi eli puolustusvalmistelujen käynnistämistä?

Haastateltavilta kysyttiin näiden näkemystä eri sotilaallisten skenaarioiden todennäköisyydestä. Skenaariot olivat Suomen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioon ulkomailla eli kriisinhallintajoukon perustaminen ja kansallinen puolustus Suomen puolustamiseksi eli puolustusvalmistelujen käynnistäminen.

Kaikki haastateltavat pitivät yksiselitteisesti todennäköisempänä skenaariona kriisinhallintaoperaatiota. Siitä huolimatta kaikki haastateltavat korostivat, että kotimaan puolus-

tuksen valmistelut on jatkossakin suoritettava tinkimättä. Asevelvolliset koulutetaan edelleenkin ensisijaisesti kotimaan puolustuksen tehtäviin.

Kysymys 19: Miten kriisinhallinnan johtosuhteiden muutos (PLM – PE – LMPAE / MAAVE – PORPR / PVKVK) vuonna 2001 on mielestänne vaikuttanut kriisinhallinnan suunnitteluun, valmisteluun ja perustamisjärjestelyihin?

Haastateltavilta kysyttiin vuoden 2001 kriisinhallinnan johtosuhteiden muutoksen vaikutuksesta kriisinhallinnan suunnitteluun, valmisteluun ja perustamisjärjestelyihin. Taustastaan ja toiminnallisesta organisaatiostaan riippumatta kaikki vastaajat kokivat johtosuhteiden tarkentamisen positiivisena muutoksena. Kaksi vastaajaa jätti vastaamatta, koska ei ollut toiminut kyseisten asioiden parissa ennen organisaatiomuutosta. Organisaatiojärjestelyt ja johtosuhteet on selvitetty aiemmin samassa tutkimustyössä.

Johtosuhteiden muutos koettiin positiivisessa mielessä ratkaisevaksi. Järjestelyt toteutettiin perusteellisen suunnittelun pohjalta hyvässä yhteistyöhengessä Pääesikunnan ja Puolustusministeriön välillä. Aikaisemmat lait puolustusvoimista ja rauhanturvatoiminnasta edellyttivät puolustusvoimilta vain tukitoimia ja varustuksen lainaamista. Vuoden 2001 alusta uusien johtosuhteiden myötä toiminnallisia resursseja saatiin keskitettyä ja luotua puolustusvoimille aito kiinnostus tehtävän hoitamiseen.

Aikaisemmassa järjestelyssä YKKOULK vain perusti joukon, antoi toimitilat rotaatiokoulutusta varten ja keskitti joukon toimialueelle. Joukot kouluttivat itse itsensä. Pääosa koulutusta oli suunniteltu annettavaksi toimialueella. Järjestely sopi perinteiseen rauhanturvaamiseen, mutta ei enää vaativampiin operaatioihin. PVKVK:n rajallisten resurssien vuoksi PORPR:lle käskettiin vastuu joukkojen tuottamisen lisäksi perustamisesta ja rotaatiokoulutuksista. Muutoksen koettiin etenevän nykyjärjestelyillä tällä hetkellä oikeasuuntaisesti.

Uusien operaatioiden suunnittelu on noussut uudelle tasolle uuden johtosuhteen mukaisessa järjestelyssä. Varusmiesaikana annettava kansainvälinen koulutus on askel oikeaan suuntaan. Kansainvälisiin tehtäviin koulutettu ja niihin halukas varusmies allekirjoittaa palvelussitoumuksen jo kotiutuessaan.

Johtosuhteiden muutoksen koettiin vaikuttaneen toimintoihin erittäin myönteisesti ja toimintoja selkeyttävästi. Haastateltavat totesivat, että muutoksen sinetöi lopullisesti toiminnallisten vastuiden siirtäminen vuoden 2008 alusta Maavoimien esikunnalle, Maavoimien materiaalilaitokselle ja Porin Prikaatille.

Kysymys 20: Miten kriisinhallinnan johtosuhteiden muutos vuonna 2001 on mielestänne vaikuttanut kriisinhallinnan taloudellisten resurssien käyttöön?

Kriisinhallinnan johtosuhteiden muutos vuonna 2001 on haastateltavien mielestä vaikuttanut kriisinhallinnan taloudellisten resurssien käyttöön vain hyvin vähän. Operaation kustannukset eivät mene uudessakaan mallissa puolustusvoimien budjetista.

Muutoksen koettiin tuoneen taloudellisten resurssien käyttöön suunnitelmallisuutta ja järkevöittäneen sitä. Samalla se on lisännyt vaatimuksia suunnittelun ja raportoinnin tarkkuudelle. Käytännön toimintojen toteuttamista muutos ei ole rajoittanut mitenkään.

Kahdella haastateltavista ei ollut vertailupohjaa eri järjestelmien välillä, eivätkä nämä siksi halunneet ottaa kantaa kysymykseen.

Kysymys 21: Onko kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin sijoitettavan sotavarustemateriaalin hallinnointi mielestänne nykyjärjestelyin rationaalisesti toteutettu? Onko materiaalin niin sanotulla kaksoissijoittamisella (sekä kansallisen puolustuksen että kriisinhallinnan tarpeisiin) mielestänne valmiutta heikentävä vaikutus joko kriisinhallintavalmiuteen tai kansallisen puolustuksen valmiuteen?

Kysymys kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin sijoitettavan sotavarustemateriaalin hallinnointijärjestelyistä ja niiden rationaalisuudesta herätti runsaasti voimakkaita mielipiteitä. Samaan kysymyskokonaisuuteen yhdistettiin kysymys materiaalin niin sanotusta kaksoissijoittamisesta sekä kansallisen puolustuksen että kriisinhallinnan tarpeisiin, johon liittyi kysymys mahdollisesta valmiutta heikentävästä vaikutuksesta joko kriisinhallintavalmiuteen tai kansallisen puolustuksen valmiuteen.

Haastateltavien tärkeimpänä näkemyksenä on ajatus, jonka mukaan osallistuminen kriisinhallintaan ei missään tilanteessa heikennä valmiutta Suomen puolustamiseen. Kan-

sallisen puolustuksen ja kriisinhallinnan tarpeet pitää ymmärtää yhtenä kokonaisuutena. Niin sanottu kaksoissijoittaminen sen sijaan tuomittiin yksimielisesti.

Kaksoissijoituksia tehdessä ei koeta toimitun rationaalisesti. Toimilla koettiin olevan valmiutta heikentävä vaikutus. Molempia joukkojahan ei samalla materiaalilla voida varustaa saman aikaan. Ratkaisua kuvattiin pakkotilaksi, koska taloudellisia resursseja ei ole ollut rationaalisemman ratkaisun luomiseksi.

Ratkaisumallina halutaan luoda järjestely, jossa perustamistehtäväluettelossa on olemassa vain yhdet joukot, joille on sijoittaa materiaali ja henkilöstö. Minkään joukon osalta ei tule luoda erillistä, normaalista perustamisjärjestelystä poikkeavaa järjestelmää. Joukon perustajalla on oltava joukolle sijoitettava materiaali hallussaan tai ainakin hallinnassa. Kansainväliset valmiusjoukot ovat PTL:n mukaisia joukkoja, joten niillä on oltava oma materiaalinsa.

Osa haastateltavista koki kriisinhallintatehtävillä olevan selkeästi heikentävä vaikutus kansallisen puolustuksen valmiuteen. Sotavarustemateriaalin kohdentaminen ulkomaille ja materiaalin kuluminen tai jopa tuhoutuminen vaikuttaa materiaalivalmiuteen heikentävästi.

Toisaalta käytössä ei ole todellista valmiutta molempiin tehtäviin vallitsevassa uhkamallimaailmassa. Nykyisessä tilanteessa on toisaalta mielekästä käyttää sotavarustemateriaalia kriisinhallintaoperaatioissa, koska niissä toimintaolosuhteissa materiaalin käytettävyydestä ja ominaisuuksista saadaan parhaita mahdollisia kokemuksia kotimaan puolustamisen tehtäviä varten. Henkilöstön osalta kaksoissijoittamisten rakenteesta on jo pääosin luovuttu.

Kysymys 22: Tällä hetkellä Suomen Kansainvälisen Valmiusjoukon (SKVJ) materiaali on sijoitettu niin sanottuun materiaalipooliin, jonka muodostaa SKVJ:n Jääkäripataljoona. Muut valmiusjoukot on suunniteltu varustettavaksi poolista tarpeen mukaan kannibalisoimalla. Onko järjestely mielestänne toimiva vai tulisi-ko sitä edelleen kehittää? Jos järjestelyssä on kehittämistarpeita, minkä kaltaisia ne mielestänne voisivat olla?

Suomen Kansainvälisen Valmiusjoukon materiaalipoolin muodostaa jääkäripataljoona. Muiden valmiusjoukkojen varustaminen on suunniteltu poolista. Haastatellut eivät koe järjestelyn olevan paras mahdollinen.

Järjestely kuitenkin heijastaa realistisesti puolustusvoimien kokonaisuuden kannalta materiaalivalmiutemme nykytilaa ja se on hyväksyttävä. Yleisenä näkemyksenä esitettiin, ettei joukkoa pitäisi ottaa perustamistehtävuutteluun, jos sille ei ole sijoittaa määrävahvuista materiaalia. Nykyjärjestely vaatii tarkan materiaaliseurannan ja – hallinnon, jotta perustajat ja varustajat reaaliaikaisesti kykenevät seuraamaan materiaalia.

Kehittämismahdollisuutena koettiin mahdollisuus päästä tilanteeseen, jossa samalle joukolle on suunniteltu sekä kotimaan puolustuksen että kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävä. Joukolle olisi suunniteltuna ja sijoitettuna vain yksi materiaali, jota käytettäisiin kaikissa tilannemalleissa. Kuvatulla ratkaisumallilla kyetään luomaan sekä kansallisesti että kansainvälisesti uskottava ratkaisu.

Kysymys 23: Kysymyksessä 19 mainitusta SKVJ:n jääkäripataljoonan materiaalipoolista on irrotettu muun muassa ajoneuvoja, viestimateriaalia ja aseistusta jo perustetuille kriisinhallintajoukoille. Tällöin materiaalipooli on jäänyt vajaaksi. Mitä ja millä tilausvaltuuksilla materiaalipoolia tulisi ja voidaan mielestänne täydentää?

Edellisessä kysymyksessä käsitellystä materiaalipoolista on jo vuosien ajan irrotettu erilaista materiaalia eri operaatioihin. Materiaalipoolin supistumista ei koettu ongelmaksi, vaan sen koettiin olevan suunnitelmien mukainen. Materiaalipoolin täydentämiseen käytettävien tilausvaltuuksien osalta sen sijaan haastateltavien mielipiteet olivat toisistaan poikkeavia.

Puolustusbudjetin ulkopuolisen erillisrahoituksen koettiin olevan kaikkien haastateltavien mielestä paras mahdollisuus täydentää materiaalia. Puolustusvoimien sisäisin järjestelyin sotavarustemateriaalin osuus ymmärrettiin helposti täydennettäväksi yksinkertaisesti priorisoimalla eri sodan ajan joukkojen materiaalivalmiusvaatimuksia ja kohdentamalla materiaalia uudelleen. Tässä keskeisiksi toimijoiksi koettiin ylemmän päätöksen tekotason päättäjät, joilla on oltava kokonaiskuva materiaalitalanteesta.

Yhtenä mahdollisena toimintalinjana pidettiin tilausvaltuuksien puitteissa tapahtuvaa joukkojen materiaallisen suorituskyvyn kehittämiseen tähtääviä kokonaishankkeita. Materiaalia ei tulisi hankkia yksittäisillä materiaalihankkeilla, vaan aina on pyrittävä hankimaan joukolle suorituskykyä puolustusvoimien kehittämisohjelmien osoittamalla tavalla.

Materiaalihankintoihin esitettiin käytettäväksi myös kansainvälisten joukkojen kehittämiseen varattuja tilausvaltuuksia sekä ensisijaisesti uuden operaation perustamiseen budjetoitua rahaa. Kriisinhallintatehtäviin kohdennetun materiaalin korvaaminen kyettäisiin korvaamaan nopeimmin operaatiokohtaisella rahoituksella, joka tulisi puolustusvoimien oman budjetin ulkopuolelta. Osa kriisinhallintaan varatuista vuositasolla noin 100 miljoonasta eurosta käytetään jo nykyisellä järjestelyllä materiaalihankintoihin.

Kysymys 24: Tällä hetkellä Suomen Kansainvälisen Valmiusjoukon henkilöstö on sijoitettu SKVJ:n jääkäripataljoonaan, joka on täyteen sijoitettu. Muut valmiusjoukot on suunniteltu osin täydennettäväksi jääkäripataljoonasta tarpeen mukaan. Onko järjestely mielestänne toimiva vai tulisiko sitä edelleen kehittää? Jos järjestelyssä on kehittämistarpeita, minkä kaltaisia ne ovat?

Haastateltavat kritisoivat tiukasti järjestelyjä, joissa täyteen sijoitetusta SKVJ:n jääkäripataljoonasta on suunniteltu osin täydennettäväksi muita valmiusjoukkoja. Karkeimpana esimerkkinä otettiin valmiusjoukkojen pioneeripataljoona, jolla ei ole omaa esikunta- ja huoltokomppaniaa. Komppania on suunniteltu otettavaksi jääkäripataljoonasta pioneeripataljoonaan, mikäli joukko joudutaan perustamaan. Henkilöstön sijoittamisjärjestelyt eivät haastateltujen mielestä toimi aukottomasti ja niitä on ehdottomasti kehitettävä.

Kaikkien valmiusjoukkojen vaatimukseksi katsottiin niiden henkilöstön sijoittaminen määrävahvuuteensa. Joukot ovat perustamistehtäväluettelon mukaisia joukkoja, joille on

suunniteltu myös sodan ajan tehtävä. Koko henkilöstön ei katsottu olevan välttämättä halukkaita kansainvälisiin tehtäviin, koska operaatioita varten henkilöstö joudutaan joka tapauksessa rekrytoimaan uuteen tehtävään erikseen. Vastaavasti katsottiin tärkeäksi, että ulkomailla operaatioissa palvelut henkilöstö sijoitetaan johonkin valmiusjoukkokoonpanoon.

Yhtenä mielipiteenä todettiin, että käytettävällä järjestelyllä luodaan harhakuvaa Suomen osallistumismahdollisuuksista ja – valmiuksista operaatioihin. Kaikkiin tehtäviin on henkilöllä ja joukolla tai sen osalla oltava vain yksi sijoitus. Samalla esitettiin, että kansainvälisiä tehtäviä varten luotua sitoumusjärjestelmää kehitettäisiin siten, että voitaisiin taata kaikkien sitoutuneiden lähtö tarvittaessa operaatioon.

Yhtenä perusteluna yhden sijoituksen järjestelmään esitettiin, että jos kahteen organisaatioon sijoitettu henkilö on palveluksessa kriisinhallintatehtävässä, niin hän on pois kotimaan puolustuksen organisaatiosta. Hänen tehtävänsä on siis täyttämättä, jos valmiutta kohotetaan.

Kysymys 25: Osalla SKVJ:n joukkoihin sijoitetusta kantahenkilökunnasta on niin sanottu kaksoissijoitus, jonka mukaan heidät on sijoitettu sekä sodan ajan joukkoihin omaan sodan ajan tehtäväänsä että SKVJ:n kokoonpanoon. Onko kaksoissijoittaminen mielestänne mahdollista vai aiheuttaako se mahdollisesti hankaluuksia perustamistehtäväluettelon mukaisia joukkoja perustettaessa? Miten sijoittamisjärjestelmää mielestänne tulisi kehittää?

Edelliseen kysymykseen liittyen haastateltavilta kysyttiin kantahenkilökunnan sijoituksista kansainvälisiin joukkoihin sekä mahdollisista kaksoissijoituksista samanaikaisesti sodan ajan tehtäviin.

Mahdollisen sodan uhan alaisissa toiminnoissa kotimaan puolustusvalmiutta kohotettaessa kaikkien joukkojen sijoitukset tarkastetaan ennen joukkojen perustamista. Samaan aikaan todennäköisesti tehdään kansallisesti päätös senhetkisestä osallistumisesta ja osallistumisen jatkamisesta kriisinhallintaoperaatioihin ulkomailla. Samalla joudutaan harkitsemaan, minkälaiseksi kansainvälisiin tehtäviin suunniteltujen joukkojen rooli muodostuu kotimaan puolustuksen tehtävissä.

Haastateltavien yksiselitteisen kannan mukaisesti kaksoissijoituksia ei saa tehdä missään tehtävissä eikä mihinkään organisaatioon. Erilaisia suunnitelmia eri tehtävien osalta kuitenkin voi olla. Yhteenvetona haastateltavat toteavat, että kantahenkilökunnallakin voi olla vain yksi todellinen sijoitus kerrallaan.

Kysymys 26: Vastaako kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin koulutettavalle joukolle annettava koulutus nykyaikaisen taistelukentän vaatimuksia sotatilaa ajatellen? Saataisiinko joukon koulutukselle lisäarvoa keskittymällä entistä enemmän joukon tehtäväkohtaiseen koulutukseen nykyään annettavan yleisen kriisinhallintakoulutuksen sijaan?

Kysymyksellä 26 haluttiin herättää keskustelua kansainvälisen koulutuksen soveltuvuudesta myös kotimaan puolustuksen tehtäviin. Kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin annettava koulutus on poikennut aikaisemmin hyvinkin paljon perinteisiin sotilaallisiin tehtäviin annettavasta koulutuksesta.

Uuden kriisinhallinnan uhkakuvien mukaan ollaan kuitenkin hyvin lähellä nykyaikaisen taistelukentän kuvan mukaista toimintaympäristöä. Näin kriisinhallintatehtävän ja täysimittaisen sodan vaatimukset myös koulutukselle ja toimintamalleille ovat lähentyneet toisiaan. Kysymyksellä haettiin vastausta kysymykseen, voitaisiinko joukon koulutukselle saada lisäarvoa eri tehtäviin liittyen keskittymällä enemmän joukon tehtäväkohtaiseen sodan ajan tehtävän kaltaiseen koulutukseen nykyään annettavan, kriisinhallintatehtäviin valmentavan koulutuksen sijaan.

Haastateltavien mukaan nykyinen kriisinhallintakoulutus ei vastaa nykyaikaisen taistelukentän vaatimuksia. Toisaalta sen ei koeta tarvitsevankaan vastata näihin haasteisiin. Varusmieskoulutuksen todetaan keskittyvän kouluttamaan sotatilaa varten perustaitojen osalta kaikissa suomalaisissa joukko-osastoissa. Myös kansainvälisiin tehtäviin koulutettavien joukkojen 12 kuukauden palveluksesta noin kahdeksan kuukautta käytetään perustaitojen kouluttamiseen.

Vastaavasti heitettiin ilmaan ajatus, kykeneekö varusmiesaikainen koulutus yleisesti kään tarkasteltuna antamaan riittävästi perusteita nykyaikaisen taistelukentän vaatimuksia vastaavasti. Suomi on ainoita Euroopan maita, jotka kouluttavat tavanomaista sotaa

varten. Tulevaisuudessakin tilanne säilynee ennallaan. Poliittisen johdon tahto vaatii sitä ja puolustusvoimien johto on sitoutunut ajatusmalliin, jonka kokee tarpeellisena.

Haastateltavien näkemyksen mukaan Porin Prikaati antaa nykyisellään käytettävissä olevan ajan puitteissa riittävän kattavan kriisinhallintakoulutuksen nykyisen toimintatapamallin mukaisesti. Kertausharjoitusmenettelyn kehittämisessä sen sijaan nähtiin kehittämistarpeita, koska rotaatiokoulutusvaihe on annettavan koulutuksen laajuuteen nähden lyhyt.

Muut pohjoismaat ovat siirtymässä koulutusmalliin, jossa 12 kuukauden varusmieskoulutuksen aikana annetaan perusteet kriisinhallintaan. Kansainvälisiin tehtäviin sitoutuville annetaan tämän lisäksi toinen 12 kuukauden koulutus koulutettavien palvellessa sotiin sotilaina. Suomessa vastaavalla koulutusmallilla on kokeiltu 2006 – 2007 ensimmäisen Euroopan Unionin taisteluosaston koulutusta.

Haastateltavat toteavat kriisinhallintaoperaatioiden antavan erinomaisia valmiuksia niin sanottuihin harmaan vaiheen toimiin sodan ajan tehtäviä ajatellen. Rotaatiokoulutuksen todetaan antavan valmiudet lähinnä onnistuneeseen operaation aloittamiseen. Sekin voidaan kuitenkin lukea sodan ajan valmiuksia tukevaksi.

Koko kansainvälinen koulutus mukaan lukien rotaatiokoulutukset annetaan reserviläiskoulutuksen lisänä, joten siitä on varmasti hyötyä. Eriytyvä kriisinhallintakoulutus katsotaan välttämättömäksi lisäksi, koska se mahdollistaa toimimisen kriisinhallintaympäristössä.

Kokonaisuutena avainkohdaksi kaiken koulutuksen onnistumiseksi koettiin rajallisen koulutusajan ajankäytön optimointi siten, että sillä saavutetaan mahdollisimman kattavat valmiudet erityyisiin tehtäviin.

Kysymys 27: Jo vuodesta 1999 on ollut olemassa Suomen Kansainvälinen Valmiusjoukko (SKVJ), johon kuuluu erilaisia perustamistehtäväluetteloon (PTL) sijoitettuja joukkoja. Nämä joukot on koulutettu, sijoitettu ja kertausharjoitettu suunniteltuja tehtäviään varten joukolle kuuluvalla kalustolla ja ajoneuvoilla. Joukon valmius on hyvä. Kriisinhallintaoperaatioita perustettaessa on kuitenkin lähes poikkeuksetta rakennettu uusi, SKVJ:sta poikkeava joukko. Perustettavalle joukolle on aina erikseen luotu materiaali- ja henkilöstöyksikkötyyppi. Materiaali on purettu muiden joukkojen sijoituksista ja henkilöstö on sijoitettu erikseen. Järjestely on hidas, epätaloudellinen ja teettää runsaasti työtä. Olisiko mielestänne edullisempaa, että mahdollisesti luotavassa kriisinhallintakonseptissa ainakin pyritäisiin tarjoamaan kansainväliselle yhteisölle valmiita, jo olemassa olevia joukkoja erikseen räätälöitävien joukkojen sijaan?

Haastateltavat toteavat, että jo nykyjärjestelyillä kansainväliselle yhteisölle on eri operaatioita valmisteltaessa tarjottu aina jotain olemassa olevaa joukkokokoonpanoa. Yleisesti ottaen todetaan, ettei kansainvälistä yhteisöä poliittisia päätöksiä tehtäessä kiinnosta kunkin osallistujamaan joukon tarkka kokoonpano tai kalusto

Suomen kannalta olisi erittäin hyvä, jos operaatioon kyettäisiin lähettämään operatiivisesti valmiiksi tuotettu, koulutettu ja varustettu yksikkötyypin mukainen joukko tai sen osa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi valmiusjoukot liitettiin perustamistehtäväluetteloon ja niille luotiin valmiit henkilö- ja materiaaliyksikkötyypit.

Ongelmaksi koetaan, että puolustusministeriö ei sitoutunut järjestelyyn. Puolustusministeriön koetaan vuosikymmenien ajan keskittyneen operaatiokohtaisesti räätälöityihin joukkoihin, jotka se koki YK:n rauhanturvaamisoperaatioihin parhaiten soveltuviksi kokoonpanoiksi. Vastaavasti ulkoministeriö ei ole halunnut ottaa kantaa sotilaallisiin yksityiskohtiin, eikä sillä koeta olevan myöskään kompetenssia kannanottoihin.

Operaatioon osallistumisen ja joukon osallistumisen perusedellytyksiä on operatiivinen uskottavuus. Uskottavuus syntyy siitä, että joukon kokoonpano, kalusto ja suorituskyyky vastaavat joukolle annettuja tehtäviä. Suorituskykyyn sisältyvät myös voimankäytön määräykset.

Aiemmissa haastattelukysymyksissä on jo tullut esille, että tärkeimpänä osallistumisperusteena pidetään poliittista päätöstä ja tahtoa osallistumiseen. Operaatioiden kokoonpanoja käsiteltäessä haastateltavien mielestä liian usein määräävät reunaehdot on saatu jo poliittisessa päätöksessä.

Poliittinen päätös osallistumisesta saatetaan tehdä jo ennen tarkkaa sotilaallista suunnittelutyötä ja ilman tietoa lähetettävän joukon vastuualueesta, tehtävästä ja voimankäytön säännöistä. Valitettavasti poliittinen ajattelu on usein lähtökohtana joukon perustamiselle. Pahimmillaan päätetään lähettää joukko, jolle määritetään maksimivahvuus, käytettävät taloudelliset resurssit ja vaatimukset operatiiviselle valmiudelle ennen sotilaiden valmistelutyötä. Resurssilähtöinen valmistelutyö koettiin järjestelmää rasittavaksi suunnittelun ja valmistelun osalta.

Toisaalta katsotaan, että osasyyn valmiiden kokoonpanojen käyttämättä jättämisessä on myös puolustusvoimien johdolla itsellään. Puolustusvoimilla katsotaan olevan mahdollisuus käyttää valmiita joukkokokoonpanoja saamiensa reunaehtojen puitteissa. Joukon kokoonpanoa määriteltäessä voitaisiin käyttää osia suuremmista joukkokokoonpanoista, jolloin pienempien moduulien osalta siis olisi jo valmiiksi laaditut materiaali - ja henkilöyksikkötyypit. Myös joukot perustavan Porin Prikaatin katsotaan omalta osaltaan osallistuneen joukkojen räätälöintitoimien vaatimiseen. Perustaja on monesti vaatinut pieniä käytännön muutoksia jo valmiisiin organisaatioihin perustamisvaiheessa. Tämä on koettu turhaksi, koska operaatioalueella joukon komentaja voi tehdä joukkokokoonpanoonsa tarvittavat muutokset. Näin ollen mikään ei estä lähettämästä vahvistettujen joukkokokoonpanojen mukaisia joukkoja kriisinhallintaoperaatioihin jo nyt.

Koska operaatioiden perustaminen ei kuitenkaan koskaan tapahdu tarkasti ennalta suunnitellulla tavalla, voidaan ajatella, että perusratkaisun joukkojen osalta on oltava selvitettyä ja valmisteltuna perusteena, jota tarvittaessa hienosäädetään tarpeen mukaan. Joukkorekisteriä koettiin myös tärkeäksi kehittää siten, että se mahdollistaa tarvittavien toiminnallisten joukkokokoonpanojen tai niiden osien poimimisen kokonaisjoukkotarjonnasta tarpeen mukaan. Tästä järjestelystä voidaan käyttää nimitystä moduulijoukkorakenne, josta voidaan poimia tarvittavia valmisteltuja moduuleita.

Kaikkien haastateltavien mukaan olisi ratkaisevalla tavalla edullisempaa tarjota kansainväliselle yhteisölle valmiita, jo olemassa olevia joukkoja erikseen räätälöitävien joukkojen sijaan. Tämä koettiin myös mahdollisesti laadittavan kriisinhallintakonseptin tärkeimmäksi anniksi.

Kysymys 28: Olisiko mielestänne mahdollista, että Suomi rakentaisi itselleen joukkopoolin, jota voitaisiin tarjota kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin? Olisiko mielestänne vastaavasti poliittisesti mahdollista, että Suomi voisi operaatioita suunniteltaessa pitäytyä näissä joukoissa ja välttää kansainvälisen yhteisön painostukselta perustaa joukkoja, joita ei ole ennalta valmisteltu ja koulutettu? (Vertauskohtana Euroopan Unionin nopean toiminnan joukot, joilla on kiinteä organisaatio, fokusoitu koulutusvaihe ja ajallisesti rajattu valmiusaika.)

Haastateltavat vastasivat pääosin käsiteltävään kysymykseen jo edellisessä vastauksessa. Edelleen korostettiin itäytymistä kansainvälisiin tehtäviin tarkoitetussa joukkopoolissa. Lisää käyttökelpoisia yksiköitä todettiin olevan tulossa käyttöön Euroopan Unionin nopean toiminnan joukkojen valmistumisen myötä. Poliitiikan vuoksi on joskus pakko soveltaa osallistumisperiaatteita, mutta tämä koskee ensisijaisesti sotilastarkkailijoita ja esikuntaupseereita tai esimerkiksi Kongoon lähetettyä lääkintäryhmää. Nämä joukot ja tehtävät ovat kuitenkin aina poikkeuksia, jotka puolustusvoimien on pakko toteuttaa poliittisten päämäärien vuoksi.

Puolustusvoimien tehtävänä on tarjota kansallisille poliittisille päättäjille työkalu osallistua kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Tarjottava työkalu on kansainväliset valmiusjoukot, jotka on hyväksytty valtioneuvoston selonteossa.

Puolustusvoimille todettiin tarve pysyttäytyä itse omissa aikaisemmissa suunnitelmissaan. Valmiusjoukkojen kokoonpano, kalusto ja henkilöstö ovat Puolustusvoimien itsensä suunnittelemlia, kouluttamia ja varustamia. Puolustusvoimat kuitenkin itsekin arvostelee kokoonpanoja vajavaisiksi, tehtäviin sopimattomiksi ja toimintakyvyttömiksi kansainvälisessä toimintaympäristössä. Mikäli tilanne koetaan tämänkaltaiseksi, on Puolustusvoimissakin syytä itsekriittisesti tarkastella tilannetta ja tehdä uusi tilannearvio. Mahdollisuus joukkojen tilanteen korjaamiseen on vain ja ainoastaan Puolustusvoimille sen itse esittämällä ja toimeenpanemalla tavalla.

Kysymyksen asettelussa kuvattu tilanne koettiin optimaaliseksi perustajille, varustajille ja kouluttajille. Poliittisista ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien tekijöiden vuoksi jatkossakin on kuitenkin kyettävä joustavuuteen ja nopeaan reagointiin kriisinhallintaoperaatioiden osallistumisista päätettäessä sekä joukkoja perustettaessa ja toimialueelle keskitettäessä. Toimivalla perusjärjestelyllä kyetään luomaan valmius, jolla selvittää haasteista mahdollisimman pienillä resursseilla.